



CONFINDUSTRIA

Commissione Bilancio,  
Tesoro e Programmazione

Camera dei Deputati

27 maggio 2020

Audizione Parlamentare



CONFINDUSTRIA

Disegno di Legge di conversione del Decreto-Legge 19 maggio 2020, n. 34, recante *“misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19”* (C. 2500 Governo)

A cura di:

Marcella Panucci

*Direttore Generale di Confindustria*

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio per l'invito a questa Audizione, che ci consente di condividere alcune riflessioni sul Decreto Rilancio e, più in generale, sulla situazione economica e sociale legata alla pandemia da COVID-19.

Parto dallo stato della nostra economia.

Nel primo trimestre il PIL italiano ha registrato una flessione del 4,7%. Nell'industria, che ha riaperto a inizio maggio, la produzione è calata del 28% a marzo. L'impatto della crisi sull'export è evidente nei dati doganali di marzo, che segnano un -16,8%.

Un impatto tremendo, che richiede uno sforzo collettivo di massima condivisione, su obiettivi e strumenti, per attenuare l'urto dell'emergenza e preparare la ripresa dell'economia.

Una sfida da affrontare insieme con chiarezza ed energia, senza sbandamenti e pregiudizi.

Il Decreto Rilancio è un provvedimento imponente, da un punto di vista delle dimensioni, con i suoi 266 articoli, e dell'impatto finanziario, equivalente al doppio di una "normale" legge di bilancio (55 miliardi di indebitamento netto e 155 miliardi di saldo netto da finanziare).

Non mancano interventi positivi, frutto di un costruttivo, seppur tardivo, confronto con il mondo delle imprese, tra i quali quelli in materia di IRAP, efficientamento energetico e pagamento dei debiti della PA.

Certamente apprezzabile la definitiva eliminazione delle clausole di salvaguardia, che per anni hanno rappresentato un pesante fardello rispetto a ogni manovra di bilancio, ipotecando risorse imponenti.

Tuttavia, non possiamo non rilevare come il provvedimento in esame sia ancora fortemente orientato alla gestione della fase emergenziale dell'economia e poco invece al rilancio del sistema produttivo.

Manca, infatti, un disegno complessivo per la ripresa, che parta dal potenziamento degli investimenti, pubblici e privati, da una riforma del fisco al servizio della crescita e dal sostegno alla domanda.

Inoltre, l'eccessiva frammentazione delle misure, nonché la necessità di numerosi provvedimenti attuativi e gli adempimenti burocratici in molti casi richiesti rischiano di vanificare l'obiettivo di avere misure efficaci e immediatamente disponibili.

Il tempo - per le scelte di un imprenditore - non è una variabile trascurabile e men che meno può esserlo nel contesto di un'emergenza come l'attuale, che sta colpendo gli investimenti e la competitività e che rischia di lasciare troppi lavoratori indietro.

Il Decreto è anche carente nel costruire un set di strumenti per la gestione della complessa stagione di crisi industriale che si sta profilando e che avrà pesanti ricadute sul piano occupazionale.

In questa sede concentreremo la riflessione su quattro aspetti che intendiamo sottoporre all'attenzione di Governo e Parlamento.

### A) Frammentazione degli interventi e tempi di attuazione

Il primo riguarda la **frammentazione** delle misure contenute nel provvedimento e i **tempi di attuazione** delle stesse.

Il Decreto occupa 260 pagine della Gazzetta Ufficiale e finisce per parcellizzare le pur cospicue risorse su un elenco troppo vasto, e a tratti confuso, di capitoli di intervento.

Questa parcellizzazione emerge anche dalla proliferazione dei fondi. Quelli interessati dal Decreto sono in tutto 74, di cui 29 istituiti *ex novo*; un solo fondo esistente viene abrogato, 37 rifinanziati e 7 defianziati. 32 fondi dovrebbero riguardare le imprese, per un ammontare di effetti sul deficit pari a 11,5 miliardi di euro.

Ad esempio, viene istituito il Fondo per il trasferimento tecnologico per lo sviluppo e la crescita del Paese, nonostante ne esistano già diversi che presentano stanziamenti per finanziare l'innovazione tecnologica. Peraltro, nello stesso Decreto, esiste un altro Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione. Per il turismo ne vengono istituiti due: uno per la promozione del turismo in Italia e l'altro per l'acquisto e la valorizzazione di immobili per attività turistiche.

Una proliferazione che, peraltro, in alcuni casi va a discapito del rafforzamento di misure che stanno supportando il sistema produttivo. È il caso del **Fondo di Garanzia per le PMI**, che viene rifinanziato con 3,9 miliardi. Tuttavia, considerato il flusso di domande in corso, tale dotazione non appare sufficiente ad assicurare continuità all'azione del Fondo fino alla fine del 2020, che rischia di bloccarsi persino prima dell'estate. Inoltre, torniamo a ribadire in questa sede alcuni punti più volte sottolineati: le misure di garanzia introdotte dal DL Liquidità fanno leva sul maggior indebitamento delle imprese, per questo la durata di tutti i finanziamenti garantiti - non solo di quelli di importo ridotto - andrebbe allungata a 10 anni; al contempo, occorre assicurare una copertura piena per le imprese con procedure concorsuali non liquidatorie in corso, senza vincoli temporali e alla sola condizione del rispetto degli impegni presi.

In aggiunta - come per altri provvedimenti analoghi - molte delle misure adottate non sono "auto-applicative", in quanto la loro efficacia è subordinata a una **laboriosa attività di implementazione**, che passerà per circa 90 decreti attuativi, necessari a definirne l'operatività.

Si tratta di un aspetto molto preoccupante se consideriamo la capacità di una macchina amministrativa che si troverà a gestire, con dotazioni invariate rispetto a febbraio, l'accumulo di ordinaria amministrazione generato dal lockdown, e alla quale verrà chiesto di emanare i circa 90 provvedimenti attuativi previsti nelle scadenze accordate, che variano da 10 a 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto o della relativa legge di conversione.

La situazione emergenziale è incompatibile con complicazioni e ritardi, che finiscono per annullare la portata positiva di alcune importanti misure.

Si pensi all'atteso e positivo sblocco del **pagamento dei debiti scaduti della PA** per 12 miliardi: stando alle modalità previste dal Decreto per l'erogazione dei finanziamenti e il pagamento dei debiti, le risorse arriveranno alle imprese a fine estate. Sarebbe stato invece preferibile optare per meccanismi in grado di assicurare lo sblocco immediato e integrale del pagamento dei debiti scaduti, ad esempio attraverso meccanismi di compensazione.

Anche il caso del rilascio della **documentazione antimafia** è emblematico: nel disciplinare le diverse misure di sostegno, vengono introdotte varie deroghe alla normativa vigente, senza tuttavia disciplinare un'unica modalità semplificata di rilascio della stessa. La soluzione, da

adattare e rafforzare alla luce delle esigenze emergenziali, è già contenuta nel Codice antimafia ed è l'accesso immediato ai benefici sotto condizione risolutiva in presenza di condizioni ostative.

### *B) Investimenti pubblici e privati e politiche per la crescita*

Se valutato rispetto all'esigenza di stimolare gli investimenti, dei quali il nostro CSC stima una caduta senza precedenti (-15,5%), aggravata dallo stock di invenduto e dal crollo dei fatturati, nonché di rilanciare la domanda interna, il Decreto non sembra in grado di produrre un impatto determinante.

Anche l'export è previsto in forte calo (-14%, sempre secondo il CSC), e questo priva l'economia del secondo motore, quello estero, che negli anni recenti aveva accompagnato quello degli investimenti nel sostenere tassi di crescita comunque modesti e tendenzialmente in declino.

A fronte della caduta della domanda aggregata, interna ed estera, serve definire interventi che vadano oltre la fase emergenziale, prefigurando strategie capaci di generare nuova domanda pubblica e privata.

Quanto agli **investimenti pubblici**, il Governo ha annunciato l'adozione di un provvedimento sull'accelerazione degli investimenti in opere pubbliche. Si tratta di una indicazione importante, cui dovranno però fare seguito interventi rapidi e decisi di semplificazione e, soprattutto, consistenti rifinanziamenti.

Lo stesso vale rispetto alle **politiche di coesione**. Condividiamo alcune misure dedicate dal Decreto al Mezzogiorno (Aree interne, Resto al Sud, Credito d'imposta R&S, Terzo Settore), ma vanno rapidamente definite le riprogrammazioni riguardanti il Fondo sviluppo e coesione e i Fondi strutturali europei, al fine di recuperare quanto prima un quadro finanziario e operativo stabilizzato, necessario a riavviare gli investimenti, pubblici e privati, su base territoriale.

Rispetto agli **investimenti privati**, non possiamo non rilevare la mancanza di un progetto volto a canalizzare il risparmio privato su una domanda latente di consumi e investimenti in grado di alimentare lo sviluppo e, quindi, sostenere la ripresa dell'economia.

È di certo positiva la maggiorazione al 110% per alcuni interventi ricadenti nei cd. **ecobonus e sisma bonus**, anche se questa rappresenta, di fatto, l'unica misura di rilancio degli investimenti contenuta nel provvedimento. Abbiamo apprezzato l'introduzione dei meccanismi di cessione, anche a imprese al di fuori della filiera di fornitura, e la bancabilità dell'agevolazione, poiché riteniamo che possano effettivamente stimolare gli investimenti privati che, al pari di quelli pubblici, rappresentano, ora più che mai, l'antidoto alla recessione.

È opportuno ora che i meccanismi previsti siano semplificati e rafforzati in sede di conversione, a partire da una riformulazione delle agevolazioni per l'adeguamento sismico degli immobili destinati ad attività produttiva, nonché dalla revisione delle caratteristiche tecnologiche degli interventi agevolati, per rendere il più possibile neutrale la misura circa la scelta delle soluzioni più efficienti. Si dovrebbe poi eliminare l'inutile e ridondante visto di conformità dei dati che attestano la sussistenza dei presupposti per accedere alla detrazione d'imposta.

Inoltre, riguardo alla bancabilità dei bonus, è essenziale che la stessa sia resa effettiva in sede di definizione delle disposizioni attuative. Andrà rimosso ogni ostacolo che possa limitare la disponibilità delle banche ad acquisire i crediti d'imposta o condizionarne l'acquisto alla

valutazione del merito di credito del cedente. Solo in questo modo i bonus rappresenteranno una vera *smart policy* in grado di riattivare domanda interna e investimenti e di promuovere, al tempo stesso, interventi sostenibili dal punto di vista ambientale.

Su **Industria 4.0** e sul sostegno alla **filiera automotive**, si è scelto di rinviare i pur necessari interventi alla prossima Legge di bilancio. Questa opzione presenta il rischio di intervenire tardivamente, compromettendo il potenziale di sostegno alla domanda che l'utilizzo di queste due leve potrebbe assicurare.

Il rinvio di 4.0 non è comprensibile se si guarda anche agli effetti dell'emergenza sanitaria sul sistema produttivo, che ha evidenziato il valore strategico degli investimenti sulle tecnologie non solo per accrescerne la competitività, ma anche per garantire la fase di convivenza con il virus che caratterizzerà i prossimi mesi. In questo contesto, occorre assicurare un passaggio rapido alla "**sanità 4.0**" nella quale, utilizzando le tecnologie digitali, si realizzi un sistema in cui a viaggiare siano prevalentemente i dati e non le persone. In tale ambito, è fondamentale una *data room* unica che raccolga e analizzi in modo rapido dati credibili e li metta a disposizione dei decisori, anche con l'ausilio dell'intelligenza artificiale.

L'assenza di misure di prolungamento e potenziamento di Industria 4.0 rischia, dunque, di rallentare il processo di innovazione tecnologica avviato dal nostro sistema industriale. L'attuale sistema di incentivazione scadrà il 31 dicembre 2020 ed è essenziale prorogarne fin d'ora le misure al fine di garantire alle imprese un adeguato orizzonte temporale per programmare nuovi investimenti.

Nel decreto-legge, l'intervento è limitato al rafforzamento del credito d'imposta R&S nelle regioni del Sud e alle start up, mentre sarebbe importante rafforzare tutto il Piano e delineare una credibile e solida prospettiva di continuità.

Inoltre, le misure sui temi della ricerca e del trasferimento tecnologico richiederebbero un'azione di razionalizzazione delle strutture, individuando efficienti meccanismi di raccordo con le esigenze del sistema industriale.

Marginali anche gli interventi su un settore strategico per il sistema produttivo come l'**automotive**, che sta vivendo una crisi senza precedenti con potenziali impatti drammatici su tutta la filiera industriale e commerciale. Il solo rifinanziamento del fondo per gli incentivi all'elettrico è una risposta inadeguata rispetto alla gravità della situazione. Il Ministero dello Sviluppo Economico aveva avviato un tavolo di confronto con le imprese del settore, delineando una serie di proposte che vanno ora implementate per rilanciare un comparto fondamentale per l'intera industria nazionale.

Altro settore sul quale è urgente intervenire in modo più incisivo e non frammentario è quello della **logistica e dei trasporti**. Si tratta del comparto che, più di ogni altro, ha consentito al Paese di sopravvivere al *lockdown* e far funzionare quei comparti essenziali alla gestione dell'emergenza, ma che ha risentito in modo significativo del sensibile calo della domanda di trasporto merci e dell'azzeramento di quella del trasporto persone, in particolare del segmento turistico. Non va dimenticato che, alla base della filiera logistica, la gestione delle relative infrastrutture è stata oggetto di una discutibile maggiorazione IRES sui redditi 2019 da pagare nel 2020, cioè in piena crisi da emergenza sanitaria, e che le misure di ristoro previste dal Decreto (adottate in modo diversificato anche tra operatori di uno stesso comparto, come quello marittimo-portuale), rischiano di essere ampiamente vanificate.

Una battuta sulle **misure in tema di salute**: il Decreto potenzia il SSN con un incremento di risorse pubbliche pari a circa 3,2 miliardi di euro, che si aggiungono agli 1,4 aggiuntivi previsti dal Decreto "Cura-Italia". È un intervento positivo, che auspichiamo non si areni nelle lungaggini attuative legate alla dinamica istituzionale Stato-Regioni. Su questo tema Confindustria è pronta a collaborare con le Istituzioni per un rilancio complessivo: sulla produzione di beni e servizi per il sistema salute sarebbe miope e antistorico tornare a una controproducente contrapposizione pubblico-privato, mentre occorre una grande alleanza fra Stato e industria per una politica di filiera, che riporti in Italia le produzioni strategiche e investa in persone e ricerca.

### *C) Utilizzo della leva fiscale e sostegno alla capitalizzazione delle imprese*

Siamo consapevoli che, in questa fase, l'attenzione sia focalizzata su interventi urgenti per l'emergenza e che le riforme fiscali che auspichiamo da anni non possano essere definite con un decreto-legge.

Tuttavia, riteniamo che già da ora occorrerebbe preparare il terreno a riforme sistematiche. Anche nell'affrontare l'emergenza, ci si dovrebbe infatti ispirare ad alcuni principi essenziali: equità e semplificazione. Invece, l'uso della leva fiscale che osserviamo in questo Decreto rischia di complicare ulteriormente il sistema di prelievo, con un eccesso di misure agevolative a impatto il più delle volte modesto, ma complesse da applicare.

È il caso, ad esempio, delle misure che hanno la finalità di **sostenere le spese di sanificazione e di adeguamento degli ambienti di lavoro** alle prescrizioni sanitarie previste per il contenimento del COVID-19: in luogo delle tre misure introdotte, sarebbe stato più efficiente per le imprese avere un unico strumento a disposizione. Senza contare che, in taluni casi, le stesse spese risultano agevolabili ai sensi di tutte e tre le discipline.

Proprio per superare la logica dei mini-interventi, Confindustria aveva suggerito una complessiva rivisitazione dell'**IRAP**. Per questo, non possiamo che apprezzare la scelta operata con il Decreto, anche se la consideriamo soltanto una prima risposta alle esigenze delle imprese, da completare avviando un processo di totale abrogazione dell'imposta. Peraltro, era questo il motivo per cui avevamo suggerito una moratoria di tutta l'IRAP dovuta nel e per il 2020. Ciò non solo avrebbe garantito maggiore liquidità agli operatori economici, ma eliminando l'adempimento dichiarativo l'intervento si sarebbe posto anche nel solco della tanto attesa semplificazione.

La misura si caratterizza per tratti di automatismo che ci auguriamo siano preservati e rafforzati nel passaggio parlamentare. In particolare, andrebbe migliorata la disposizione aggiunta da ultimo per fugare alcuni dubbi circa l'eventuale recupero della prima rata di acconto in sede di versamento del saldo, secondo cui l'agevolazione sarebbe consistita in un mero differimento finanziario e non in un sussidio a fondo perduto indiretto, come era nelle intenzioni del Legislatore. Nello specifico, va precisato che l'importo della prima rata di acconto non versata debba essere tenuto in considerazione in sede di calcolo, a consuntivo, dell'imposta di periodo.

Allo stesso modo andrebbero rafforzate le **misure a favore della capitalizzazione delle imprese**, a partire da quelle dedicate alle imprese con fatturato tra 5 a 50 milioni di euro. Si tratta di un intervento necessario, che però rischia di essere vanificato per le modalità con cui è declinato.

In particolare:

1. l'accesso alla misura è condizionato al fatto che l'impresa abbia registrato una riduzione di ricavi nei mesi di marzo-aprile 2020 per almeno il 33% rispetto a quelli dello stesso periodo 2019. È un limite che connota l'intero intervento di rafforzamento patrimoniale per questa tipologia di società, avvicinandolo più a una misura indennitaria che a una tesa a rafforzare la struttura finanziaria delle imprese. Per renderla efficace, questa soglia di accesso andrebbe eliminata;
2. il Fondo Patrimonio PMI è uno strumento complesso, la cui fruizione da parte delle imprese, per via dei limiti di cumulo previsti dal Temporary Framework sugli aiuti di Stato della Commissione UE, è nella sostanza alternativa a quella dei finanziamenti garantiti ai sensi del DL Liquidità. Pertanto, la misura non coglie una delle principali esigenze poste dall'emergenza, che è di supportare le imprese nel rafforzarsi patrimonialmente, anche al fine di far fronte al maggiore indebitamento conseguente al ricorso a misure come quelle previste dal DL liquidità;
3. la disposizione, inoltre, agevola solo i conferimenti in denaro, escludendo tutte le altre tipologie, comunque rilevanti, di aumento di capitale a pagamento (quali il conferimento di beni, la rinuncia a finanziamenti soci, ecc.), che andrebbero invece incluse;
4. infine, vista anche la necessità di un'autorizzazione comunitaria, nonché di completare il percorso attuativo della misura, è necessario prolungare il termine per effettuare il conferimento agevolato oltre il 31 dicembre 2020. Ciò anche alla luce del fatto che l'attribuzione del beneficio al conferente è al contrario molto diluita nel tempo, poiché questi potrà utilizzare il credito di imposta solo in sede di presentazione della dichiarazione dei redditi 2020 (quindi, a giugno 2021) o in compensazione con altri debiti tributari, ma solo dopo aver presentato la dichiarazione del 2020, quindi a settembre 2021.

È senz'altro degno di nota, in questo ambito, l'intervento di **Cassa Depositi e Prestiti** per le imprese con fatturato superiore a 50 milioni di euro, che potrà riguardare ogni forma di investimento e, in via preferenziale, la sottoscrizione di prestiti obbligazionari convertibili, la partecipazione ad aumenti di capitale, l'acquisto di azioni quotate sul mercato secondario.

Esso sembra perseguire una finalità condivisa e suggerita anche da Confindustria. È essenziale però che sia destinato a sostenere, tra le altre, quelle imprese che svolgono un ruolo cruciale per filiere strategiche per l'Italia o per le comunità locali, anche per tutelarle dal rischio di subire acquisizioni predatorie facilitate dalla crisi: la tenuta di queste imprese è essenziale per preservare valore nel nostro Paese. Inoltre, ferma la necessità di un approccio non speculativo e di lungo periodo, dovrà prevedere procedure snelle e standardizzate per velocizzare i tempi di erogazione ed essere realizzato secondo logiche e schemi di mercato, prevedendo, nel caso di partecipazioni al capitale, interventi di minoranza ed escludendo ogni tentazione di statalizzazione di imprese private.

Tornando alla leva fiscale, come accennato, le imprese hanno bisogno di semplificazione operativa per affrontare l'emergenza. In questo senso, è condivisibile la scelta di considerare l'emergenza COVID-19 come una situazione oggettiva di "anormalità" economica, che preclude l'utilizzo per l'anno 2020 degli indici sintetici di affidabilità fiscale, i c.d. **ISA**. Resta inspiegabile perché il medesimo intervento, sebbene più volte richiesto da Confindustria, non sia stato adottato anche in relazione alla disciplina in materia di **società di comodo e di società in perdita sistematica**.

In secondo luogo, sarebbe stato opportuno prevedere l'abrogazione - o quanto meno il differimento al 2021 - della disciplina di controllo da parte del committente dei versamenti delle **ritenute sui redditi di lavoro dipendente in materia di appalti**.

In terzo luogo, pur apprezzando la scelta di non gravare ulteriormente gli operatori con nuovi adempimenti IVA e procedure di trasmissione dei dati, auspichiamo una maggiore attenzione sugli obiettivi di contrasto all'evasione e di semplificazione fiscale, nonché sulla conclusione del processo di trasmissione telematica di tutti i dati IVA, senza vanificare gli sforzi imposti alle imprese con l'avvio della fatturazione elettronica.

Ci rammarica osservare, invece, che nemmeno in questa fase di emergenza è stata colta l'occasione per sostenere le imprese eliminando gli ostacoli che rallentano il recupero della propria liquidità. Infatti, il modesto **incremento a 1 milione di euro del limite annuo delle compensazioni dei crediti di imposta** gioverà a un numero limitato di piccole imprese, ma non apporterà un reale vantaggio a quelle con importi significativi di crediti che, da tempo, sollecitavano la modifica. Peraltro, non possiamo che criticare la decisione *last minute* di circoscrivere l'incremento al solo 2020, considerato che la modifica era necessaria da ben prima dell'emergenza.

Da ultimo, un cenno a un tema che sta a cuore a molte imprese. Nonostante il dichiarato intento di sostenere famiglie e lavoratori, sorprende che non si sia trovato lo spazio per introdurre una norma che **detassasse le integrazioni salariali** alla cassa integrazione guadagni o i sussidi che le imprese stanno erogando, su base volontaria, ai loro dipendenti. Si tratta di un intervento utile ad assicurare ai dipendenti lo stesso reddito netto percepito prima della pandemia.

#### *D) Gestione delle crisi industriali*

Le pesanti ripercussioni che il COVID-19 sta avendo a livello produttivo, occupazionale e sociale obbligano a riflettere sugli strumenti necessari a fronteggiare le conseguenze, per il nostro Paese, sul piano della complessa stagione di crisi industriale che si sta profilando. Si avverte più che mai la necessità di gestire questo scenario inedito, dotando il mercato del lavoro di nuovi strumenti, che consentano di comprendere le linee di evoluzione dei fenomeni e individuarne la natura in modo da gestirne al meglio gli effetti, distinguendo gli obiettivi che tendono alla salvaguardia degli assetti produttivi e industriali da quelli di natura occupazionale.

In primo luogo, pur condividendo il massiccio utilizzo degli **ammortizzatori sociali** in questa fase emergenziale, è opinione diffusa che l'emergenza COVID-19 abbia mostrato, in questi due mesi, l'inadeguatezza della rete di protezione sociale del nostro Paese e l'opportunità di un ridisegno che, seguendo la logica assicurativa, razionalizzi organicamente gli interventi pubblici.

Appare chiara, quindi, la necessità di intervenire sul sistema degli ammortizzatori sociali, col fine di rafforzare il sistema di protezione a difesa del lavoro e della nostra economia di fronte a situazioni di crisi, quali quella attuale. È cruciale che si definisca fin d'ora il quadro delle prossime azioni, necessarie per riordinare l'assetto del nostro sistema di ammortizzatori, anche considerando la necessità di differenziare percorsi e strumenti per la gestione delle crisi aziendali.

In altre parole, sarebbe opportuno che il sistema delle tutele si orientasse decisamente verso forme di politiche attive, superando progressivamente la disordinata logica delle plurime forme di sostegno al reddito, che non tengono neppure effettivamente conto dei costi di

finanziamento, molto diversi, sostenuti dai vari settori produttivi e che vede l'industria sostenere quelli più alti. In questo senso, confermiamo le posizioni già espresse da Confindustria, quantomeno dai tempi della riforma Fornero, perché si crei, nel tempo, un sistema universale di sostegno al reddito, con pari costi per tutti i settori produttivi, eventualmente integrato da prestazioni erogate da singoli fondi di settore, che non siano di solo sostegno al reddito ma che gestiscano anche iniziative di formazione.

In secondo luogo, non condividiamo alcune misure in materia di lavoro contenute nel Decreto, che rischiano di limitare oltremisura, in questa fase, la libertà d'impresa costituzionalmente tutelata.

Ci riferiamo anzitutto alla proroga del **blocco dei licenziamenti economici** fino al prossimo 17 agosto, che non è affatto coordinata con la durata degli ammortizzatori sociali COVID-19. In sostanza, per alcuni periodi, vige il divieto di licenziamento senza una corrispondente "copertura" degli ammortizzatori legati all'emergenza. Al contrario, occorrerebbe almeno consentire che, ove vi sia il consenso del lavoratore, assistito nelle debite forme, ovvero l'accordo con le organizzazioni sindacali, si possa procedere al recesso, consentendogli di fruire della Naspi, che in questa fase andrebbe ulteriormente rafforzata.

In tema di **proroghe e rinnovi di contratti a termine**, il Decreto introduce una timida deroga alla disciplina dettata dal Decreto Dignità, che Confindustria ha decisamente criticato sin dalla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. A parte i limiti di quella normativa, che sono stati più volte evidenziati anche dalle organizzazioni sindacali, osserviamo che la deroga introdotta dal provvedimento è così limitata nel tempo (30 agosto 2020) da compromettere del tutto l'intento reso esplicito dallo stesso Legislatore, ossia di *"far fronte al riavvio delle attività in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19"*. Per perseguirlo efficacemente, la durata della deroga andrebbe fissata, quantomeno, al 31 dicembre 2020.

Riguardo ai profili di formazione sul lavoro, il decreto istituisce il **Fondo nuove competenze**. In linea generale, la finalità dell'intervento è condivisibile, in quanto è previsto un ulteriore investimento di risorse pubbliche per iniziative di formazione continua; la declinazione è invece molto poco opportuna poiché destina una parte di queste risorse - in presenza di accordi che prevedono una rimodulazione degli orari - agli oneri retributivi per le ore di formazione, comprensivi dei relativi contributi previdenziali e assistenziali. Sarebbe stato ben più opportuno impiegare queste risorse esclusivamente per percorsi formativi finalizzati a ricollocare i lavoratori in cassa integrazione o interessati da procedure di licenziamento collettivo.

Infine, un cenno alle misure che riguardano il **sistema educativo**. Se è positivo l'aver destinato circa 1,5 miliardi al sistema scolastico, con particolare attenzione all'adeguamento digitale delle scuole, resta poco chiaro il contenuto del fondo emergenziale di 1 miliardo, che sarà articolato con successivi decreti. Ma soprattutto, registriamo una grave lacuna sui sistemi di istruzione e formazione regionale (leFP, IFTS, ITS), che coinvolgono oltre 150 mila studenti, cui il Decreto non destina risorse. Lacuna ancor più grave se si considera l'assenza degli ITS, che rappresentano un canale di formazione strategico per l'industria italiana, dal novero dei destinatari delle previsioni che riguardano la formazione a distanza.

## ALLEGATO

L'Allegato contiene le misure e/o valutazioni ulteriori rispetto a quelle contenute nei paragrafi precedenti.

### MISURE IN MATERIA FISCALE E FINANZIARIA

In relazione alla materia fiscale, oltre agli interventi in materia di IRAP ed efficientamento energetico, viene disposto il rinvio al prossimo anno delle due imposte introdotte dalla legge di bilancio per il 2020 relative al consumo dei manufatti in plastica con singolo impiego e al consumo delle bevande edulcorate. Al riguardo, Confindustria ha più volte richiesto la cancellazione di queste due imposte, che non comportano benefici ambientali, penalizzano i prodotti e non incidono sui comportamenti.

In materia finanziaria il DL contiene diverse misure relative a questioni di portata sia molto ampia, sia di dettaglio.

Oltre a quelle commentate in precedenza con riferimento alla patrimonializzazione delle imprese, al pagamento dei debiti della PA, al rifinanziamento delle misure del DL Liquidità, vi sono, tra gli altri, interventi in tema di GACS, sottoscrizione e comunicazione di contratti finanziari e assicurativi, partecipazione al Fondo di Garanzia pan-europeo della BEI, limiti di investimento dei PIR, rafforzamento dell'ecosistema delle Start-up innovative anche attraverso misure di sostegno al venture capital. Vi sono poi misure per evitare una perturbazione dell'economia e preservare la stabilità finanziaria attraverso la garanzia dello Stato su passività delle banche italiane, nonché disposizioni per assicurare l'ordinato svolgimento delle eventuali procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche di ridotta dimensione diverse da quelle di credito cooperativo.

IL DL introduce inoltre, in linea con quanto proposto da Confindustria, una misura in tema di **assicurazioni sui crediti commerciali** che prevede la possibilità per SACE di rilasciare la propria garanzia in favore delle imprese di assicurazione, autorizzate all'esercizio del ramo credito, sui crediti commerciali a breve termine. È essenziale che tale disposizione sia attuata con la massima tempestività e che, in sede di attuazione, venga chiarito che la nozione dei crediti maturati ricomprende il totale dei crediti in essere, inclusi quelli maturati e non pagati e quelli prorogati. La *ratio* è quella di dare copertura immediata ai crediti in essere, evitando che le compagnie effettuino tagli sui loro portafogli a danno della liquidità delle imprese. Resta poi la questione dell'onerosità della garanzia SACE, derivante dal Temporary Framework della Commissione sugli aiuti e già posto da Confindustria, che potrebbe essere trasferita completamente sulle imprese.

Tuttavia, il DL non ha colto l'occasione di intervenire su alcune questioni di rilievo, già segnalate da Confindustria e non affrontate dal DL Cura Italia e dal DL Liquidità.

Innanzitutto, si dovrebbe intervenire sulla **moratoria di legge** introdotta dal DL Cura Italia, una misura particolarmente efficace e apprezzata dalle imprese, che tuttavia scadrà a fine settembre. Sebbene la questione sia stata attenuata dalle recenti linee guida dell'EBA sul trattamento prudenziale delle moratorie pattizie (circostanza dalla quale è scaturito un nuovo addendum all'Accordo per il Credito tra ABI, Confindustria e le altre associazioni imprenditoriali che ha esteso la moratoria pattizia alle grandi imprese e previsto la possibilità di sospensioni fino a 24

mesi per i settori e le filiere maggiormente colpiti), appare comunque utile, al fine di rafforzare il sostegno delle imprese colpite dall'emergenza attenuando gli elementi di incertezza inevitabilmente legati a una moratoria volontaria, prorogare la moratoria di legge agli inizi del 2021; si ritiene infatti che sei mesi di sospensione non siano sufficienti, visto il protrarsi dell'emergenza, a consentire alle imprese di superare la crisi di liquidità che la stessa ha generato. Occorre poi estendere la misura sia alle imprese con esposizioni classificate come "inadempienze probabili" sia a quelle che siano state ammesse a procedure concorsuali non liquidatorie e che stiano rispettando gli impegni assunti nell'ambito di tali procedure.

Infine, la moratoria di legge andrebbe estesa alle mid cap e in via generale, in considerazione del particolare impatto della crisi sui loro settori, alle imprese individuate dall'articolo 61 del DL Cura Italia.

Inoltre, si propone di modificare l'articolo 13 del DL Liquidità al fine di consentire la concessione di garanzie da parte del **Fondo di Garanzia per le PMI** anche a imprese che hanno in corso concordati con continuità aziendale, accordi di ristrutturazione o piani attestati.

In tema di sostegno alla liquidità delle imprese occorre poi introdurre alcune misure per ridurre gli ostacoli alla **cessione del credito** da parte delle imprese, agevolare la circolazione della liquidità attraverso gli scambi commerciali e supportare la fase di rilancio dell'attività d'impresa e dell'economia in generale. Tali misure risultano ormai indispensabili per costruire una regolamentazione della cessione del credito commerciale moderna, all'avanguardia, in linea con le *best practice* a livello internazionale, e favorevole all'attività d'impresa e in particolar modo alle PMI, significativamente colpite dalle conseguenze economiche della pandemia.

Si tratta di misure che muovono nella direzione della semplificazione e della sburocratizzazione, che risultano strettamente necessarie nel periodo dell'emergenza economica ma che hanno carattere strutturale e sono quindi valide e auspicabilmente estensibili anche in prospettiva, una volta terminata la fase eccezionale di emergenza, grazie alla capacità di incidere sullo sviluppo del Paese attraverso un potente effetto moltiplicatore della liquidità.

Prima di tutto, va perseguita la semplificazione delle cessioni di crediti vantati verso la Pubblica Amministrazione, attraverso l'eliminazione della necessità dell'atto pubblico e della notifica a mezzo ufficiale giudiziario per le cessioni di crediti vantati verso la PA e l'adozione delle stesse modalità previste per la cessione di crediti verso imprese private (scambio di corrispondenza a mezzo pec).

Per facilitare la cessione dei crediti commerciali va poi limitato o abolito, rendendolo inefficace, il ricorso alle clausole di incedibilità dei crediti commerciali, che impediscono alle imprese di smobilizzare i propri crediti in caso di temporanee o durature esigenze di liquidità. Tale misura è stata introdotta in numerosi Paesi (recentemente anche il Regno Unito e la Cina) ed è raccomandata nello studio sulla Supply Chain Finance commissionato dalla DG della Stabilità finanziaria, dei servizi finanziari e dell'Unione dei mercati dei capitali della Commissione UE.

Sempre con l'obiettivo di facilitare l'accesso al credito da parte delle imprese si propone inoltre l'eliminazione del rischio di revocatoria per le cessioni disciplinate dalla legge 21 febbraio 1991, n. 52 come già previsto per la cessione di crediti certificati verso la PA a mezzo piattaforma MEF.

Infine, agevolazioni sul piano della liquidità delle imprese potrebbero essere perseguite attraverso la possibilità di cessione a banche e intermediari finanziari del credito vantato da un'impresa nei confronti dell'INPS per l'anticipazione degli strumenti di integrazione salariale da

questa erogata ai dipendenti, prevedendo modalità semplificate, tra cui il rimborso da parte dell'INPS mediante pagamento diretto al cessionario.

Occorre poi completare il quadro delle misure a sostegno della liquidità delle imprese estendo le stesse anche il factoring pro-soluto. In proposito, andrebbero in particolare incluse le operazioni di factoring pro-soluto nell'ambito della garanzia pubblica già prevista in favore delle assicurazioni sui crediti commerciali, per consentire alle società di factoring di mantenere inalterato il proprio supporto alle imprese. Tale estensione assumerebbe grande rilievo per il supporto delle imprese, rappresentando l'operatività pro-soluto una quota assolutamente maggioritaria dei crediti ceduti e pari al 78% del turnover totale dell'industria italiana del factoring a fine 2019.

#### **MISURE DI SOSTEGNO FINANZIARIO PER GLI ORGANISMI DI INVESTIMENTO COLLETTIVO DEL RISPARMIO INVESTITI IN BENI IMMOBILI COLPITI DALL'EPIDEMIA DI COVID-19**

Si ritiene opportuno prevedere l'applicazione agli organismi di investimento collettivo del risparmio (Oicr), il cui patrimonio sia investito, direttamente o indirettamente, in immobili adibiti all'esercizio di attività commerciali oggetto delle misure di contenimento, le seguenti misure:

- (i) il divieto di revoca, in tutto o in parte e fino al 30 settembre 2020, delle aperture di credito a revoca e dei prestiti accordati a fronte di anticipi su crediti,
- (ii) la proroga, sino al 30 settembre 2020 e alle medesime condizioni, dei prestiti non rateali aventi originaria scadenza contrattuale in data anteriore al 30 settembre 2020;
- (iii) la sospensione, sino al 30 settembre 2020, con riferimento ai contratti di mutuo e agli altri finanziamenti a rimborso rateale, del pagamento delle rate (ovvero dei canoni di leasing) in scadenza prima del 30 settembre 2020 (ovvero del riscadenzamento dei predetti pagamenti sulla base degli accordi tra le parti).

Con questi interventi si intende evitare i rischi di una severa crisi finanziaria causata dall'impossibilità per gli utilizzatori degli immobili di poter adempiere al pagamento dei relativi canoni di locazione in ragione della particolare situazione in cui versa il Paese.

A tal fine, si propone di differire i termini di adempimento delle obbligazioni che scadono entro il 30 settembre 2020, nell'auspicio che per tale termine si sia profilato un diverso scenario di riferimento. La moratoria può essere approvata senza garanzia pubblica perché i mutui sono già erogati e la garanzia dell'immobile è sufficiente per coprire i maggiori interessi dei mesi di moratoria.

#### **DISAPPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA SULLE SOCIETÀ DI COMODO**

Al fine di sostenere le imprese in difficoltà economica e finanziaria per effetto delle misure di prevenzione e contenimento connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 e anche al fine di snellire la corposa attività degli Uffici dell'Agenzia delle Entrate - che deriverebbe dalla ricezione delle istanze di interpello presentate dalle predette imprese al fine di disapplicare la disciplina in materia di società di comodo o in materia di società in perdita sistematica in presenza di oggettive situazioni che hanno reso impossibile il conseguimento dei ricavi, degli incrementi di rimanenze e dei proventi, nonché del reddito - si propone la disapplicazione delle discipline in materia di società di comodo e di società in perdita sistematica per il periodo di imposta in corso al 23 febbraio 2020. Tale disapplicazione si applicherebbe solo ai soggetti che

nel periodo d'imposta precedente a quello di applicazione della disposizione non si qualificavano già come società di comodo ovvero che, pur qualificandosi come tali, hanno ottenuto interpellato per la disapplicazione della normativa.

La norma non comporta oneri aggiuntivi al bilancio dello Stato in quanto – nel caso in cui in presenza di oggettive situazioni che hanno reso impossibile il conseguimento dei ricavi, degli incrementi di rimanenze e dei proventi, nonché del reddito – già prevede la possibilità per il contribuente di non applicare la disciplina in materia di società di comodo se ritiene sussistenti oggettive situazioni che hanno reso impossibile il conseguimento dei ricavi, degli incrementi di rimanenze e dei proventi.

### MISURE IN MATERIA DI AIUTI DI STATO

Il testo del decreto contiene, in molte parti, il corretto riferimento alla disciplina sugli aiuti di Stato. Le regole fornite dal "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19" adottato dalla Commissione europea nel marzo scorso e successivamente modificato, hanno rappresentato, infatti, la base giuridica per importanti misure agevolative introdotte (IRAP, incentivi alla patrimonializzazione, sostegni settoriali, tra gli altri). A tal proposito, si osserva che, in alcuni casi, il rimando al Quadro temporaneo appare sovrabbondante, poiché riferito a misure di carattere generale che non rientrano nella definizione di aiuto di Stato (il riferimento è ad alcune norme relative alla sanificazione e messa in sicurezza degli ambienti di lavoro).

L'utilizzo e, conseguentemente, il rinvio al Quadro temporaneo deve essere previsto soltanto per le misure che effettivamente si qualificano come aiuti di Stato. In caso contrario, si imporrebbero limitazioni improprie alla combinazione di benefici non riferiti neanche agli stessi costi ammissibili, oppure si occuperebbe ingiustificatamente il plafond degli 800.000 euro a disposizione delle imprese (necessariamente e correttamente) impiegato per altri interventi.

Inoltre, si ribadisce in questa sede - come già fatto a livello comunitario - che l'esclusione delle "imprese in difficoltà" dal campo di applicazione del Quadro temporaneo risulta eccessivo e controproducente. La *ratio* del citato Quadro, infatti, è quella di porre rimedio al grave turbamento dell'economia causato dall'epidemia attraverso misure di sostegno immediato. L'esclusione delle imprese in situazioni di difficoltà, anche se dapprima dell'epidemia COVID-19 e solo temporaneamente, si tradurrebbe in una condanna certa e definitiva all'interruzione della loro attività. In applicazione delle attuali regole, si vedrebbero negati aiuti per affrontare una crisi esogena, non imputabile alla cattiva gestione dell'impresa. Così come è possibile concedere forme di compensazione dei danni causati da calamità naturali alle imprese in difficoltà, ci chiediamo perché le stesse debbano essere escluse da forme di sostegno per porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia.

### MISURE IN MATERIA DI LAVORO

#### Lavoro agile

In tema di lavoro agile, riteniamo sostanzialmente positive le disposizioni introdotte con l'art. 90 del decreto.

Il lavoro agile ha consentito la prosecuzione di molte attività produttive e, al contempo, la salvaguardia di molteplici posti di lavoro, in un contesto di tutela dei diritti dei lavoratori.

Il reiterato appello delle organizzazioni sindacali per una revisione della disciplina del lavoro agile non ci vede contrari, in linea di principio, purché non si vada nella direzione opposta a quella che l'emergenza ci ha mostrato opportuna da seguire. Occorre, infatti, ricordare che un'equilibrata tutela dei diritti dei lavoratori è già assicurata dalle norme vigenti e dunque non sarebbe opportuno un irrigidimento della disciplina, che snaturerebbe un istituto che si è rivelato di grande utilità.

### **Contratti a termine**

In materia di proroghe e rinnovi di contratti a termine, il decreto introduce una timida deroga alla disciplina delle proroghe e dei rinnovi dei contratti a termine dettata dal c.d. decreto Dignità (D.L. n. 87/2018, convertito in L. n. 96/2018), che Confindustria ha decisamente criticato sin dalla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

A parte i limiti evidenti di quella normativa, che sono stati più volte evidenziati anche dalle organizzazioni sindacali, va subito detto che la deroga introdotta dal decreto in esame è così limitata nel tempo (30 agosto 2020) da risultare completamente frustrato l'intento perseguito dal legislatore, pur esplicitato, ossia quello di *"far fronte al riavvio delle attività in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19"*.

Per perseguire effettivamente tale intento, la durata della deroga andrebbe, quanto meno, fissata al 31 dicembre del 2020, se non oltre.

A questo riguardo, infatti, i dati recentemente pubblicati dall'ANPAL sono chiari: tra il 9 marzo e il 23 aprile si segnala un crollo dei contratti a termine, con un saldo tra attivazioni e cessazioni pari a quasi -200 mila unità, mentre il saldo era pari +175 mila nello stesso periodo del 2019.

In ogni caso la deroga, per ragioni sistematiche, andrebbe, quanto meno, coordinata con l'intervento del decreto "Cura Italia" sempre in materia di contratto a termine e somministrazione a termine (cfr. art. 19-*bis* del D.L. n. 18/2020 convertito in L. n. 27/2020). Tale coordinamento comporterebbe un prolungamento fino al 31 ottobre, per effetto delle modifiche apportate dallo stesso decreto alla durata degli interventi della cassa integrazione COVID-19.

Un ulteriore elemento di criticità deriva dalla limitazione della deroga ai soli contratti *"in essere al 23 febbraio"*. Se effettivamente si vuole *"far fronte al riavvio delle attività in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19"* anche questo limite, di per sé poco comprensibile, dovrebbe venir meno del tutto.

In via subordinata, si fa presente che andrebbe almeno chiarito che la data del 30 agosto costituisce l'ultimo giorno utile per effettuare l'ultima proroga o l'ultimo rinnovo in deroga.

La norma, infatti, per come formulata, si espone a una interpretazione tale per cui la durata della proroga e dei rinnovi "liberi" dovrebbe esaurirsi entro il 30 agosto. Come già osservato, se la volontà del legislatore fosse effettivamente questa, l'utilità della disposizione in termini pratici risulterebbe del tutto inconsistente, stante il ristrettissimo arco temporale a disposizione per effettuare gli eventuali rinnovi o proroghe.

### **Ammortizzatori sociali**

In materia di ammortizzatori sociali, in generale, è opinione diffusa che l'emergenza COVID-19 abbia mostrato, in questi due mesi, la non completa adeguatezza della rete di protezione sociale del nostro Paese e l'opportunità di un ridisegno che, seguendo la logica assicurativa, razionalizzi organicamente gli interventi pubblici.

Appare, quindi, chiara la necessità di intervenire sul sistema degli ammortizzatori sociali, col fine di rafforzare il sistema di protezione a difesa del lavoro e della nostra economia di fronte a situazioni di crisi, quali quella attuale. È cruciale che si definisca fin d'ora il quadro delle prossime azioni, necessarie per riordinare l'assetto del nostro sistema di ammortizzatori sociali anche considerando la necessità di differenziare percorsi e strumenti per la gestione delle crisi aziendali.

Per quel che riguarda il decreto in esame, un primo elemento di criticità relativamente alle istanze di CIGO COVID-19 e assegno ordinario COVID-19, è la reintroduzione della procedura di informazione e consultazione sindacale che la legge di conversione del DL n. 18/2020 aveva eliminato.

La decisione del Governo di reintrodurre una procedura, che il Parlamento aveva eliminato pochi giorni prima, appare ancora più singolare se si considera che trattasi di provvedimenti urgenti che esulano completamente dalle regole ordinarie per via della eccezionalità dell'emergenza sanitaria in atto e per i quali è necessario ridurre al minimo le procedure amministrative.

Per accelerare la presentazione delle domande di integrazione salariale, la procedura di coinvolgimento delle organizzazioni sindacali andrebbe evitata o al massimo espletata in un momento successivo all'inizio della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa.

Altro elemento di forte criticità è lo spezzettamento temporale nell'utilizzo delle settimane di proroga delle integrazioni salariali che non va di pari passo con il divieto di licenziamento. Dalla metà di giugno molte imprese che non hanno recuperato i precedenti livelli produttivi rischiano di non essere più coperte dagli ammortizzatori sociali ed al contempo non potranno procedere con i licenziamenti.

Si segnala, da ultimo, che in caso di richiesta di pagamento diretto delle integrazioni salariali è assolutamente necessario chiarire i termini di decorrenza delle relative istanze operando un raccordo normativo tra le disposizioni appena varate.

### **Documento Unico di Regolarità Contributiva**

Il decreto contiene norme relative al Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC). È opportuno segnalare la necessità di un miglior coordinamento fra le disposizioni che si sono avvicendate in un breve lasso di tempo. In particolare, è necessaria maggiore chiarezza sull'efficacia temporale della relativa validità al fine di evitare che durante l'esecuzione dei contratti di appalto le imprese si trovino inconsapevolmente ad operare con un DURC non più valido.

### **Reddito di emergenza**

Con l'art. 82 viene istituito il Reddito di emergenza (Rem), quale sostegno straordinario al reddito destinato ai nuclei familiari. Hanno diritto al Rem coloro che, durante il periodo emergenziale da COVID-19, non hanno potuto beneficiare delle altre misure di sostegno stabilite nel decreto "Cura Italia.

Pur comprendendo la necessità del sostegno straordinario ai nuclei familiari in difficoltà, in questa fase emergenziale legata al COVID-19, riteniamo che le misure legate all'incapienza dovrebbero ricevere dal Legislatore un'adeguata sistematizzazione allo scopo di definire ed elaborare strategie di lungo periodo dirette a contrastare la povertà.

## Protocollo di regolamentazione delle misure per il contenimento del COVID-19

Per quanto concerne gli interventi straordinari diretti a favorire l'attuazione del Protocollo di regolamentazione delle misure per il contenimento del COVID-19, il decreto in esame stanziava 403 milioni di euro per le imprese che intervengano nei luoghi di lavoro per la riduzione del rischio di contagio attraverso l'acquisto di attrezzature, dispositivi elettronici per l'isolamento o il distanziamento dei lavoratori e altri strumenti di protezione individuale (art. 95). Evidenziamo, che al finanziamento dell'iniziativa sono utilizzate anche le risorse INAIL destinate al bando ISI 2019 e 2020, che verranno, pertanto, revocati. Sarebbe stato più opportuno mantenere due differenti canali di finanziamento per rendere più agevole l'erogazione delle risorse, in ogni caso, già destinate alle imprese per il finanziamento di progetti di miglioramento in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

### Lavoratori fragili

Il legislatore disciplina la tutela dei lavoratori fragili (integrando quanto già previsto nell'art. 3, comma 1, lett. b) DPCM 17 maggio 2020 e nell'art. 26 DL 18/2020), senza riuscire ad assicurare uniformità di trattamento (art. 83).

La norma prevede una sorveglianza sanitaria eccezionale ma non introduce alcuna misura di tutela (come la equiparazione allo stato di malattia o di ricovero ospedaliero) per le persone fragili, ossia le persone le cui condizioni, per età o salute, sono rese critiche dalla presenza del virus. La conseguenza è che i lavoratori definiti fragili indicati nell'art. 83 (gli stessi ai quali il legislatore del DPCM 17 maggio 2020 raccomanda di restare al proprio domicilio) non hanno alcuna tutela se non rientrano tra quelli già previsti e tutelati nell'art. 26 (e cioè quando non abbiano una certificazione medico-legale ai sensi della legge n. 104/1992).

D'altra parte, il datore di lavoro è chiamato a garantire una sorveglianza sanitaria eccezionale che può portare (data la fragilità del lavoratore) a un giudizio di inidoneità che, visto il divieto di licenziamento, lascia aperta l'unica strada della sospensione dal lavoro e dallo stipendio (laddove non sia possibile effettuare lo smart work o, ricorrendone le condizioni, qualche ipotesi di concomitante cassa integrazione ovvero il ricorso ad altri strumenti contrattuali).

È evidente l'incongruenza consistente nella carenza di tutela per questa categoria, a fronte della piena tutela assicurata sia agli altri soggetti in possesso della certificazione ex lege n. 104/1992 sia, addirittura, a soggetti non malati o fragili (le persone sane previste, a mero scopo cautelare, dall'art. 26, comma 1).

L'unica soluzione per rimuovere la duplice incoerenza è estendere a questi lavoratori, per i quali il datore di lavoro non possa ricorrere ad altri strumenti, la stessa tutela prevista per gli altri lavoratori fragili previsti dall'art. 26, comma 2, del DL n. 18/2020 (ossia la equiparazione dell'assenza al ricovero ospedaliero).

### MISURE IN MATERIA DI R&S

Un altro capitolo che giudichiamo insufficiente del provvedimento riguarda i temi della ricerca e del trasferimento tecnologico. Nonostante l'adozione di alcune misure, sembra mancare un chiaro disegno strategico e, anzi, si registra il rischio di sovrapposizione ed assenza di una visione unitaria nella costruzione di un efficiente sistema nazionale sulla ricerca e il trasferimento tecnologico. In particolare, il provvedimento prevede l'istituzione di un fondo per il trasferimento tecnologico, con meccanismi di funzionamento demandati a decreti attuativi, con

una dotazione di 500 milioni di euro presso l'Enea, che non sembra coordinato con altre strutture analoghe, come il sistema dei *competence center* istituiti dal MISE e con il recente fondo per l'innovazione, di competenza del Ministero dell'Innovazione. In altri termini, sarebbe necessaria un'azione di razionalizzazione delle strutture che operano nel settore dell'innovazione, individuando efficienti meccanismi di raccordo con le esigenze del sistema industriale.

### MISURE DI SEMPLIFICAZIONE

È previsto un pacchetto integrato di liberalizzazioni e semplificazioni che potranno avere una qualche utilità nell'ottica di facilitare l'avvio delle attività delle imprese in questo periodo di emergenza. Le misure, a parte qualche precisazione, meritano condivisione.

Nello specifico, la norma prevede, dall'entrata in vigore del Decreto e fino al 31 dicembre 2020:

1. la generalizzazione dell'autocertificazione in relazione ai procedimenti amministrativi volti all'ottenimento di benefici economici, comunque denominati;
2. la limitazione temporale dell'annullamento d'ufficio degli atti amministrativi illegittimi a 3 mesi invece che 18 come fino a oggi previsto (la disposizione andrebbe precisata con riferimento al suo ambito temporale di applicazione). Analoga limitazione temporale viene prevista con riferimento al corrispondente potere sul controllo della SCIA;
3. per i procedimenti di cui al punto 1, l'eventuale revoca viene limitata solo ai sopravvenuti motivi di interesse pubblico;
4. riguardo alle ipotesi di silenzio-assenso già previste dall'ordinamento (silenzio-assenso tra PA e silenzio-assenso nella Conferenza di servizi), che il responsabile del procedimento dia seguito allo stesso con provvedimento conclusivo entro 30 giorni;
5. che gli interventi, anche edilizi, necessari a rispettare le misure di sicurezza COVID-19 sono realizzati previa presentazione della CILA e di un'autocertificazione, ad eccezione di titoli abilitativi previsti dalla disciplina in materia di beni culturali. Il mantenimento dell'opere edilizie realizzate entro il 30 dicembre 2020 può essere chiesto e assentito dalla PA, con esonero del contributo di costruzione. L'autorizzazione paesaggistica, laddove necessaria, è rilasciata ai sensi dell'art. 167 del d.lgs. n. 42/2004 (non è chiaro il riferimento a questa norma che disciplina l'autorizzazione paesaggistica in sanatoria per interventi di lieve entità).

Si innova, poi, la disciplina dei controlli sulle autocertificazioni, introducendo in particolare il criterio del controllo in misura proporzionale al rischio e all'entità del beneficio. Sono significativamente aggravate le sanzioni connesse alle autocertificazioni mendaci. In particolare, è disposta, oltre alla perdita del beneficio ottenuto, anche la revoca di quelli già erogati e un'ulteriore preclusione all'accesso a benefici per 2 anni. Sono incrementate di 1/3 anche le sanzioni penali già vigenti.

Vengono disposte misure di condivisione dei dati in possesso della PA anche a favore di soggetti privati che applicano il sistema di autocertificazione previsto per le amministrazioni pubbliche (dPR n. 445/2000). La Piattaforma Digitale Nazionale dei Dati oggi riguardante le PA in senso stretto viene estesa anche a gestori di servizio pubblico e a società a controllo pubblico. Infine, viene reiterato il principio per cui le PA non possono chiedere documenti e informazioni che già dovrebbero essere in suo possesso, disponendo la nullità di eventuali sanzioni previste a carico dei privati per la mancata produzione degli stessi.

## MISURE IN MATERIA DI INTERNAZIONALIZZAZIONE

Il DL rifinanzia, per ulteriori 250 milioni, il “Fondo per la promozione integrata” di cui all’articolo 72 del DL Cura Italia, e autorizza ulteriori 200 milioni di euro di spesa, per l’anno 2020, per incrementare le disponibilità del Fondo rotativo destinato a interventi per favorire l’internazionalizzazione delle imprese italiane.

Tuttavia, manca un intervento a sostegno di organizzatori fieristici o per quartieri fieristici, che svolgono un’attività fondamentale per la gran parte delle esportazioni italiane.

## MISURE IN MATERIA DI INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

### MISURE PER IL PERSONALE DEL MIT-MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

Per dare continuità ai servizi erogati dagli Uffici della motorizzazione civile del Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale e al fine di tutelare, vista l’emergenza sanitaria in atto, la salute dei dipendenti e dell’utenza, attraverso l’utilizzo di appositi dispositivi e l’adozione di modelli organizzativi e gestionali adeguati, viene istituito presso il MIT un fondo con dotazione pari a 7 milioni di euro per l’anno 2020 e di 1,4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022.

È altresì autorizzata la spesa di 345.000 euro per l’anno 2020 per assicurare la continuità dei sopralluoghi nei cantieri da parte del personale dei Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, salvaguardando al contempo la salute dei dipendenti attraverso l’utilizzo di appositi dispositivi.

### APPALTI PUBBLICI E INFRASTRUTTURE

#### Esonero versamento contributi ANAC

Al fine di limitare gli effetti derivanti dalla diffusione del COVID e garantire la necessaria liquidità alle imprese, la norma prevede l’esonero dal versamento del contributo all’ANAC per le stazioni appaltanti e per gli operatori economici, limitatamente alle procedure di gara avviate alla data di entrata in vigore della norma e fino al 31 dicembre 2020. La copertura è garantita dagli avanzi di gestione dell’ANAC.

#### Incremento del Fondo salva-opere

Al fine di accelerare i tempi di realizzazione delle opere pubbliche, è aumentata di 40 milioni di euro per il 2020 la dotazione del *Fondo Salva Opere* – istituito dall’art. 47, comma 1-bis, del DL n. 34/2019, modificato dalla Legge n. 58/2019 – in aggiunta ai milioni di euro per il 2019 e di 33,5 mln. per il 2020; vengono escluse le verifiche sulla regolarità contributiva e fiscale dei creditori e l’eventuale segnalazione dei versamenti già iscritti a ruolo (art. 48-bis, DPR n. 602/1973).

La misura consente di far fronte ad un fabbisogno di pagamenti a sub-appaltatori, sub-affidatari e sub-fornitori rivelatosi ben superiore alla dotazione iniziale del Fondo; tuttavia, gli unici beneficiari risultano essere i creditori che hanno trasmesso la documentazione entro il termine previsto del 24 gennaio 2020 (DD MIT n. 16861/2019), cioè in un periodo in cui la pandemia non era ancora stata dichiarata. In tal senso, sarebbe opportuno riaprire i termini per la presentazione della documentazione per richiedere l’intervento del Fondo.

### **Proroga validità degli atti amministrativi**

La norma prevede modifiche all'art. 103 del DL Cura Italia, col quale è stata disposta la proroga di validità per novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza, di tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, compresi i termini di inizio e di ultimazione dei lavori (art. 15 DPR 6 giugno 2001, n. 380), in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020. In particolare, il DL prevede che i DURC in scadenza tra il 31 gennaio e il 20 aprile 2020 conservano validità fino al 15 giugno 2020.

In tema di appalti pubblici, anziché proseguire con la proroga di validità degli atti, sarebbe più opportuno chiudere la fase di smart working delle stazioni appaltanti e sbloccare lo svolgimento delle gare, per riprendere una domanda pubblica in profonda caduta.

### **Aumento anticipazione agli appaltatori**

Per dare liquidità delle imprese appaltatrici, la norma prevede che, fino al 30 giugno 2021, l'importo dell'anticipazione (prevista dall'art. 35, comma 18, CCP) possa essere elevato al 30% nei limiti e compatibilmente con le risorse disponibili a legislazione vigente; la norma si applica alle procedure i cui bandi o avvisi siano stati pubblicati prima dell'entrata in vigore del decreto (o, nel caso di procedure senza la pubblicazione del bando, siano già stati inviati gli inviti a presentare le offerte o i preventivi, ma non siano scaduti i relativi termini) e alle procedure avviate dopo l'entrata in vigore del decreto.

Inoltre, le stazioni appaltanti possono riconoscere secondo le modalità e con le garanzie previste dall'art. 35, comma 18, CCP, un'anticipazione fino al 30% del valore della prestazione ancora da eseguire, anche laddove l'appaltatore abbia già usufruito dell'anticipazione contrattualmente prevista, nei limiti e compatibilmente con le risorse disponibili a legislazione vigente. Il beneficiario decade dall'anticipazione con obbligo di restituzione se l'esecuzione della prestazione non procede per ritardi a lui imputabili.

La norma si applica a tutti i contratti in corso, anche a quelli affidati prima del Decreto Sblocca cantieri (prima di giugno 2019 l'anticipazione non poteva essere chiesta per forniture e servizi). La norma ha la finalità di immettere liquidità nel circuito delle imprese a prescindere dalla "storia" del singolo contratto.

L'applicazione della norma dovrebbe essere automatica e non facoltativa e fare riferimento alle disponibilità economiche delle stazioni appaltanti, consentendo anche di utilizzare per l'anticipazione le economie derivanti dai ribassi d'asta e le somme a disposizione inserite nel quadro economico.

### **Interventi urgenti messa in sicurezza Autostrade A24 e A25**

La norma prevede la nomina, con DPCM, su proposta del MIT e di concerto con il MEF, di un Commissario Straordinario per le attività di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione degli interventi di messa in sicurezza antisismica e di ripristino della funzionalità delle Autostrade A24 e A25, da svolgere entro la fine del 2025 e nei limiti delle risorse disponibili, relativamente alla parte realizzata attraverso contributo pubblico (2 miliardi su 3,1 miliardi di euro).

Al Commissario straordinario è attribuito un compenso e può avvalersi di una struttura di supporto tecnico-amministrativo, di una società pubblica di gestione di lavori pubblici con la

quale stipulare apposita convenzione, nonché di esperti o consulenti, in un numero massimo di dieci, scelti anche tra soggetti estranei alla pubblica amministrazione, e dei Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, Istituti Universitari e società di progettazione altamente specializzate nel settore, al fine di svolgere al meglio i lavori.

Entro trenta giorni dalla nomina, il Commissario definisce il programma di riqualificazione delle tratte in questione - contenente la realizzazione degli interventi di messa in sicurezza antisismica e di ripristino della funzionalità, individuando altresì eventuali altri lavori da realizzare da parte del concessionario - e propone al concedente l'atto aggiuntivo alla Convenzione e il nuovo Piano Economico Finanziario (PEF) aggiornato.

Il Commissario assume le funzioni di stazione appaltante e opera in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, nel rispetto delle leggi antimafia, delle misure di prevenzione e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

### **Interventi di rilancio del settore ferroviario**

Sulla base delle disponibilità economiche assegnate a Rete Ferroviaria Italiana (RFI) S.p.A., nell'ambito del riparto delle disponibilità del *Fondo per il Finanziamento degli Investimenti e lo Sviluppo Infrastrutturale del Paese* (art. 1, comma 140, della Legge n. 232/2016) è autorizzata la spesa per complessivi 300 milioni di euro distribuiti:

- per 40 milioni di euro del progetto di fattibilità tecnico-economica degli interventi di potenziamento, con caratteristiche AV/AC, per la realizzazione delle direttrici ferroviarie Salerno-Reggio Calabria, Taranto-Metaponto-Potenza-Battipaglia e Genova-Ventimiglia;
- per 170 milioni per opere ferroviarie per le Olimpiadi invernali 2026 (Bolzano-Val Pusteria, collegamento Bergamo-Aeroporto di Orio al Serio);
- per 90 milioni di euro per gli interventi di raddoppio della linea ferroviaria Pontremolese (Parma-La Spezia).

### **Edilizia scolastica**

La norma contiene diverse disposizioni in materia di edilizia scolastica per semplificare le procedure di approvazione e autorizzazione degli interventi, garantire liquidità agli enti locali e alle imprese impegnate nella realizzazione dei lavori, a velocizzare l'esecuzione di interventi durante il periodo di sospensione delle attività didattiche disposta a seguito dell'emergenza da COVID-19 e ad incrementare, per il 2020, le risorse della sezione per le emergenze del Fondo unico per l'edilizia scolastica. Specifiche disposizioni riguardano gli interventi finanziati con i mutui BEI e quelli destinati alla realizzazione delle scuole innovative.

### **Compensazione dell'ANAS**

Al fine di coprire i costi di monitoraggio, gestione, vigilanza, infomobilità, nonché garantire la prosecuzione degli interventi di manutenzione ordinaria della rete stradale nazionale volti in particolare alla messa in sicurezza e al miglioramento della capacità e della fruibilità delle infrastrutture esistenti, è autorizzata a favore di ANAS S.p.A. una spesa di 25 milioni di euro l'anno nel periodo 2021-2034, a fronte dei minori introiti causati dalla riduzione della circolazione autostradale conseguente alle misure di contenimento e prevenzione dell'emergenza COVID-19. La compensazione avverrà a seguito di un Decreto Interministeriale

MIT-MEF, da adottarsi entro il 31 marzo 2021, sulla base soltanto di una rendicontazione di ANAS S.p.A. sulle minori entrate da comunicare entro il 31 gennaio 2021.

### Misure stralciate dal testo definitivo e da recuperare

Rispetto alle versioni pre-definitive del DL Rilancio, sono state stralciate alcune *misure condivisibili e da recuperare*, sempre nella logica di aumentare la liquidità alle imprese e di gestire la continuità degli appalti in essere in una fase di emergenza, quali:

- l'adozione, entro 10 giorni dall'effettuazione delle lavorazioni, dello stato di avanzamento da parte del direttore dei lavori, con emissione contestuale, o entro i successivi 5 giorni, del certificato di pagamento, da effettuare entro i successivi 15 giorni;
- il riconoscimento della causa di forza maggiore e la non imputabilità all'esecutore degli impedimenti generati dalle misure di contenimento del COVID-19 sia nel regolare svolgimento degli appalti sia nella mancata conclusione entro i termini contrattuali;
- la sospensione degli obblighi di comunicazione all'ANAC (e delle relative sanzioni di mancato adempimento);
- l'obbligo di stipula dei contratti aggiudicati e degli accordi quadro.

Infine, sempre nella logica di attenuare gli impatti negativi sugli appalti pubblici in essere generati dall'emergenza, è assolutamente importante *consentire la revisione e la rinegoziazione dei termini contrattuali a seguito di interruzione dell'esecuzione o di modifica delle modalità di esecuzione*.

## TRASPORTI TERRESTRI

### Interventi a favore delle imprese ferroviarie

Con l'obiettivo di sostenere il settore ferroviario per i danni derivanti dalla contrazione del traffico ferroviario, a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, è riconosciuto al gestore dell'infrastruttura nazionale (RFI) un indennizzo pari a 115 milioni di euro per l'anno 2020 a parziale compensazione dei minori introiti per la riscossione del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura e i mancati pedaggi ferroviari nel periodo tra il 10 marzo 2020 e il 30 giugno 2020.

La compensazione è parziale in quanto, in base ai dati di RFI i minori introiti da canone da pedaggio sono di 48,6 milioni di euro per il mese di marzo e di 73,5 milioni per il mese di aprile, mentre la sola componente B per il periodo marzo giugno è quantificata in 152 milioni.

È prevista altresì una riduzione a favore di tutte le imprese ferroviarie di trasporto passeggeri e merci (titolari dei requisiti necessari alla circolazione sul territorio italiano ed operanti sull'infrastruttura ferroviaria nazionale), della quota parte del canone di accesso all'infrastruttura relativa alla componente B, del pedaggio, come definita dalla delibera 96/2015 dell'ART, al fine di garantire la sostenibilità economica minima del trasporto ferroviario gravemente compromessa dagli effetti conseguenti alla diffusione del COVID 19. Per il periodo compreso dal 10 marzo 2020 al 30 giugno 2020 il canone per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria per la quota eccedente la copertura del costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario di cui all'articolo 17, comma 4, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, non è dovuto.

Per promuovere la ripresa del traffico ferroviario, il medesimo canone, per il periodo compreso dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2020, viene rimodulato nel modo seguente:

- pari al 60 per cento della quota eccedente la copertura del costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario di cui all'art.17, comma 4, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112 per i servizi ferroviari passeggeri non sottoposti ad obbligo di servizio pubblico;
- pari al 40 per cento della quota eccedente la copertura del costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario di cui all'articolo 17, comma 4, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112 per i servizi ferroviari merci.

A tal fine, è autorizzata la spesa di 155 milioni di euro per l'anno 2020 a favore di RFI (limite di spesa). Sulla base di quanto riportato nella relazione tecnica, risulterebbe che (dati acquisti da RFI), la quota mensile della componente B definita dalla delibera 96/2015 con la riduzione del 60% per i servizi ferroviari passeggeri e del 40% per i servizi ferroviari merci, nell'arco temporale compreso tra 1° luglio 2020 ed il 31 dicembre 2020, implicherebbe una minore entrata di circa 112 milioni per i passeggeri e circa 17 milioni di euro per le merci. Ciò comporterebbe una riduzione dei ricavi da pedaggio legati alla componente B che si attesterebbero su circa 130 milioni di euro.

La parte rimanente dello stanziamento (differenza tra i 155 milioni e il mancato guadagno di 130 milioni di mancati ricavi da pedaggio) sono destinati a compensare il gestore della rete delle minori entrate derivanti dai canoni da pedaggio fino al 31 dicembre 2020. Conseguentemente, entro il 30 aprile 2021 Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. deve trasmettere al MIT e all'ART una rendicontazione sull'attuazione del presente articolo.

### **Disposizioni in materia di autotrasporto**

Le somme assegnate al Comitato centrale per l'Albo degli autotrasportatori di cose in conto terzi è aumentata di 20 milioni di euro per il 2020 a copertura delle riduzioni compensate dei pedaggi autostradali, pagati per i transiti effettuati nell'anno 2019. Con altra disposizione, è previsto il recupero delle somme incassate a decorrere dal 1° gennaio 2017 a titolo di riduzione compensate dei pedaggi autostradali e rimaste nella disponibilità dei soggetti iscritti all'Albo, per impossibilità di riversamento al beneficiario. Tali somme sono destinate alle iniziative deliberate dall'Albo nazionale per il sostegno del settore e per la sicurezza della circolazione.

### **Interventi a sostegno della mobilità del Comune di Taranto**

Per il rinnovo del parco mezzi destinato al trasporto pubblico urbano del Comune di Taranto (art. 212) sono stanziati e immediatamente erogabili 20 milioni di euro, di cui 10 milioni di euro per il 2020 e 10 milioni per il 2021, a valere sulle risorse attribuite al Piano Nazionale Strategico della Mobilità Sostenibile.

Sempre a supporto della mobilità e della riduzione dell'inquinamento della città di Taranto e delle zone limitrofe (art. 213), è prevista la realizzazione di infrastrutture di supporto per la circolazione di veicoli adibiti al trasporto pubblico locale a basso impatto (sistema bus RapidTransit), per spesa di 5 milioni per l'anno 2020, 10 milioni per l'anno 2021, 35 milioni per l'anno 2022, 40 milioni per l'anno 2023 e 40 milioni per l'anno 2024.

### **Compensazione delle imprese di trasporto ferroviario “a mercato”**

A favore delle imprese di trasporto ferroviario “a mercato”, che hanno subito una forte contrazione dei ricavi a seguito della pandemia, è autorizzata una spesa di 70 milioni di euro per il 2020 e di 80 milioni di euro annui nel periodo 2021-2034. Le modalità rendicontazione degli effetti economici direttamente imputabili all'emergenza COVID-19 sono stabilite con decreto del MIT, di concerto con il MEF, da adottarsi entro 30 giorni dalla data di pubblicazione del DL decreto e l'assegnazione alle imprese ferroviarie è prevista entro il 31 dicembre 2020. La misura sarà notificata alla Commissione Europea per la verifica di compatibilità della disciplina del TFUE sugli aiuti di Stato.

### **Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale**

Nello stato di previsione del MIT è istituito un fondo, con una dotazione di 500 milioni di euro per l'anno 2020, per sostenere le imprese del settore del trasporto pubblico locale e regionale (compresi i servizi in gestione governativa) a copertura delle ingenti perdite dovute alla riduzione dei ricavi da tariffa nel periodo dal 23 febbraio 2020 e fino al 31 dicembre 2020, rispetto alla media dei ricavi tariffari registrata nel medesimo periodo del precedente biennio. Le modalità di ripartizione e assegnazione delle risorse sono definite con decreto del MIT, di concerto con il MEF, previa intesa in sede di Conferenza Unificata.

Inoltre, non viene applicata la decurtazione dei corrispettivi previsti dai contratti di servizio per le minori corse effettuate o le minori percorrenze realizzate a decorrere dal 23 febbraio 2020 e fino al 31 dicembre 2020 dovute alle riduzioni dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri di lunga percorrenza e per i servizi ferroviari interregionali indivisi.

Infine, per sostenere il comparto del trasporto pubblico locale, in considerazione della forte riduzione degli introiti (da bigliettazione e dal trasporto per gite scolastiche), alle Regioni viene erogato in unica soluzione entro il 30 giugno 2020 (al netto delle eventuali quote già distribuite, a titolo di anticipazione), la parte restante dello stanziamento 2020 del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale.

Alle imprese, è riconosciuto dagli enti titolari dei relativi contratti di servizio anche un anticipo di cassa entro il 31 luglio 2020 non inferiore all'80% dei corrispettivi contrattualmente previsti fino al 31 agosto 2020.

Fino al 30 giugno 2021, le risorse statali destinate al rinnovo del materiale rotabile automobilistico e ferroviario destinato al trasporto pubblico locale e regionale possono essere utilizzate, entro il limite massimo del 5%, per l'attrezzaggio dei relativi mezzi finalizzato a contenere i rischi epidemiologici per i passeggeri ed il personale viaggiante.

Sono introdotte misure che, tenendo conto delle criticità derivanti dall'emergenza sanitaria in corso, consentono di garantire una più tempestiva ed efficace attuazione degli investimenti, sospendendo temporaneamente alcune disposizioni vigenti, come quella di un cofinanziamento del rinnovo del parco autobus, soprattutto di quello ad alimentazione alternativa.

### **Misure di tutela per i pendolari di trasporto ferroviario e TPL**

Per il ristoro delle spese sostenute dall'utenza – compresi gli abbonamenti – per servizi di trasporto pubblico locale con qualsiasi modalità di trasporto (su ferro, gomma o via acqua) e di trasporto ferroviario non più fruibili a causa dell'emergenza sanitaria, viene introdotta, come

modalità alternativa al rimborso con voucher di importo pari alla parte residua non utilizzata, la facoltà per i vettori di prorogare la durata dell'abbonamento per un periodo corrispondente a quello di mancato utilizzo. Agli eventuali oneri a carico dei gestori connessi all'attuazione delle citate misure si provvede, nei limiti delle risorse disponibili, con le risorse del fondo di cui al precedente art. 203.

### Misure per incentivare la mobilità sostenibile

Per incentivare forme di mobilità sostenibile alternative al trasporto pubblico locale, ai maggiorenni residenti nei capoluoghi di Regione, nelle Città metropolitane, nei capoluoghi di Provincia ovvero nei Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, è riconosciuto un "buono mobilità" pari al 60% della spesa sostenuta - e non superiore a 500 euro - dal 4 maggio 2020 e fino al 31 dicembre 2020 per l'acquisto di biciclette (anche a pedalata assistita) e veicoli per la mobilità personale a propulsione prevalentemente elettrica (*segway*, *hoverboard*, monopattini e *monowheel*) ovvero per l'utilizzo dei servizi di mobilità condivisa a uso individuale (esclusi quelli mediante autovetture). Tale "buono mobilità" può essere richiesto per una sola volta ed esclusivamente per una delle destinazioni d'uso previste. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, sono definite le modalità e i termini per l'ottenimento e l'erogazione del beneficio.

Il fondo denominato "Programma sperimentale buono mobilità" è aumentato di 50 milioni di euro per il 2020 per interventi sulla viabilità destinati a promuovere l'utilizzo delle biciclette nelle aree urbane. A tal fine, viene modificato il Codice della Strada introducendo le definizioni di "Casa avanzata" (linea di arresto dedicata alle biciclette in posizione avanzata rispetto alla linea di arresto per tutti gli altri veicoli) e di "Corsia ciclabile" (parte longitudinale della carreggiata, posta a destra, delimitata mediante una striscia bianca discontinua, per permettere la circolazione sulle strade urbane delle biciclette nello stesso senso di marcia degli altri veicoli).

Viene infine introdotto l'obbligo di predisporre, entro il 31 dicembre di ogni anno, il piano degli spostamenti casa-lavoro nonché di nominare il responsabile della mobilità aziendale (*mobility manager*) da parte delle imprese e le pubbliche amministrazioni, per le singole unità locali con più di 100 dipendenti ubicate in un capoluogo di Regione, di Città metropolitana o di Provincia ovvero in un Comune con popolazione superiore a 50.000 abitanti.

### Ferrobonus e Marebonus

In considerazione della riduzione dei traffici merci, conseguente alle misure di contenimento COVID-19, e della necessità di incentivare la catena di trasporto intermodale, decongestionando la rete viaria, vengono destinate ulteriori risorse pari a 30 milioni di euro per l'anno 2020 per gli incentivi "mare-bonus" e a 20 milioni di euro per l'anno 2020 per gli incentivi "ferro-bonus".

### Ulteriori misure sul trasporto stradale passeggeri

Nonostante la difficilissima situazione dei settori del noleggio autobus con conducente (trasporto turistico) e dei servizi di linea commerciale mediante autobus, nessuno dei provvedimenti sinora varati dal Governo, compreso il decreto "Rilancio", ha previsto interventi di sostegno. Le misure dedicate al turismo, già insoddisfacenti per l'intera filiera, non coinvolgono neppure in minima

parte tali settori, che pure risultano strategici per l'attività ricettiva e alberghiera e il relativo indotto.

I danni economici subiti da entrambi i settori sono enormi: il noleggio autobus (25.000 addetti e un fatturato 2019 di circa 2.200 milioni di euro) rischia di perdere almeno 600 milioni di euro nel 2020; i servizi delle linee commerciali a corto e lungo raggio (3.000 addetti ed un fatturato 2019 di 350 milioni di euro) rischia di accumulare perdite per oltre 250 milioni di euro.

Le prospettive di ripresa delle attività nel secondo semestre 2020 restano modeste e incerte: per le linee commerciali è ipotizzabile un livello non superiore al 40% rispetto a quello antecedente l'emergenza epidemiologica, mentre per il noleggio autobus con conducente è prevedibile una debole ripresa solo sul finire del 2020, ad un livello comunque non superiore al 25-30% dei livelli pre-crisi.

In questo contesto, se si vuole evitare il default di molte imprese, appaiono necessari due interventi, quali:

- *l'estensione alle imprese di noleggio autobus con conducente (trasporto turistico) della possibilità - già prevista dall'art. 68 del DL "Rilancio" per gli altri comparti della filiera turistica - di anticipare rispetto alla data del 1° settembre 2020, applicabile alla generalità degli altri settori produttivi, l'accesso a quattro settimane aggiuntive di trattamento ordinario di integrazione salariale;*
- *il differimento al 1° gennaio 2021 dell'esclusione dall'accisa agevolata sul gasolio commerciale per i veicoli appartenenti alla categoria euro 3.*

## TRASPORTO MARITTIMO

### Riduzione dei canoni concessori

Alle Autorità di sistema portuale (AdSP) e all'Autorità portuale (AP) di Gioia Tauro il comma 1 lettera a) è concessa la facoltà di ridurre, anche fino all'azzeramento, l'importo dei canoni concessori e di quelli relativi alle concessioni per la gestione di stazioni marittime e servizi di supporto a passeggeri (art. 36, Cod. Nav. e artt. 16, 17 e 18 L. 84/94), dovuti per l'anno 2020. L'eventuale misura può essere disposta dalla singola AdSP/AP a favore dei concessionari che dimostrino di aver subito una diminuzione del fatturato pari o superiore al 20% su due periodi del 2020 rispetto agli stessi periodi del 2019:

- tra il 1° febbraio 2020 e il 30 giugno 2020, per i canoni dovuti fino alla data del 31 luglio 2020;
- tra il 1° luglio 2020 e il 30 novembre 2020, per i canoni dovuti tra il 1° agosto 2020 al 31 dicembre 2020.

Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) individua con apposito decreto (comma 8), da adottarsi entro trenta giorni dall'entrata in vigore del DL Rilancio, le quote di avanzo di amministrazione eventualmente utilizzabili per tale finalità da parte di ciascuna delle AdSP/AP, e comunque nel limite "complessivo" di 10 milioni di euro per l'anno (comma 9). Una quota di 6 milioni di euro di un apposito fondo (comma 7) costituito presso il MIT (con dotazione di 30 milioni per il 2020) è destinata a quelle AdSP/AP che non hanno avanzi di gestione rispetto al 2019. Tali somme verranno attribuite dal MIT in base al decreto di cui sopra.

La finalità della misura risulta condivisibile, poiché l'esigenza di ridurre i canoni demaniali appare corretta in considerazione del ridotto utilizzo del bene dato in concessione a causa della contrazione dei traffici per l'epidemia Covid-19, laddove comprovata e documentata con le perdite registrate in bilancio rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Tuttavia, così come formulata, la misura risulta essere insufficiente e fortemente limitata nell'applicazione pratica, oltre che potenzialmente idonea a creare disparità di trattamento tra le varie AdSP/AP.

Innanzitutto, la possibilità di prevedere la riduzione dei canoni è infatti rimessa all'esclusiva discrezionalità della singola AdSP/AP, sia in presenza e sia in assenza di avanzi di gestione, il che può indurre a risultati discriminatori e anticoncorrenziali tra le varie realtà portuali.

In secondo luogo, le risorse utilizzabili, pari a 16 milioni di euro per il 2020 (10 milioni per tutte le AdSP/AP con avanzi di gestione e 6 milioni per quelle senza avanzi di gestione), risultano complessivamente insufficienti.

In terzo luogo, porre il limite di 10 milioni per tutte le AdSP/AP con avanzi di gestione risulta incomprensibile, in quanto si rischia di non determinare un ristoro coerente con il mancato/ridotto utilizzo delle concessioni.

In sede di conversione, risulta necessario procedere ad alcune essenziali modifiche riguardanti:

- a) l'eliminazione della discrezionalità delle AdSP/AP di concedere la riduzione dei canoni concessori;
- b) la determinazione della riduzione dei canoni in misura direttamente proporzionale alla riduzione del fatturato;
- c) la soppressione del limite complessivo, per tutte le AdSP/AP con avanzi di gestione, di 10 milioni di euro per il 2020 da destinare alla riduzione dei canoni concessori;
- d) la soppressione del limite di 6 milioni del fondo MIT, con possibilità di utilizzo delle relative fino all'occorrenza determinata dalla riduzione dei canoni concessori, con eventuale integrazione del fondo stesso, qualora si manifesti l'esigenza di aumentarne la dotazione per la riduzione dei canoni concessori e degli altri impieghi previsti (comma 6).

### **Contributi ai fornitori di lavoro portuale per gli anni 2020 e 2021**

Il comma 1 lett. b), dell'art. 199, prevede la facoltà delle AdSP e dell'AP di Gioia Tauro – nel rispetto dei relativi equilibri di bilancio – di corrispondere al soggetto fornitore di lavoro temporaneo portuale, di cui all'art. 17, legge n. 84/1994, un contributo, nel limite massimo di 2 milioni di euro per l'anno 2020, pari a 60 euro per ogni dipendente e in relazione a ciascuna minore giornata di lavoro nei terminal rispetto al corrispondente mese dell'anno 2019.

I suddetti interventi sono finanziati dalle Autorità con le risorse disponibili a legislazione vigente e sono cumulabili con l'indennità di mancato avviamento (IMA), erogata invece dall'INPS ai sensi dell'art. 17, comma 15, legge n. 84/94.

Se da una parte la misura è condivisibile nelle finalità, dall'altra la discrezionalità di attivarla da parte delle AdSP/AP può ridurne in concreto l'applicazione, creando, anche in questo caso, effetti discriminatori tra i singoli porti.

### **Proroga delle autorizzazioni e delle concessioni del settore portuale**

Al fine di contrastare le conseguenze negative derivanti dalla diffusione del COVID – 19 e dalle conseguenti misure di prevenzione e contenimento adottate, sono prorogate di 12 mesi, se attualmente in corso o scadute in data successiva al 30 gennaio 2020:

- a) le autorizzazioni rilasciate ai sensi dell'art. 16, legge n. 84/94;
- b) le concessioni rilasciate in ambito portuale ai sensi dell'art. 36, Cod. Nav., dell'art. 18, legge n. 84/94, nonché le concessioni per la gestione di stazioni marittime e servizi di supporto a passeggeri;
- c) le concessioni di rimorchio, rilasciate ai sensi dell'art. 101, Cod. Nav.

Le proroghe di cui alle lett. a) e b) non si applicano se le relative autorizzazioni e concessioni sono già oggetto di una procedura di evidenza pubblica in corso.

### **Servizi di ormeggio**

Alle imprese che prestano servizio di ormeggio nei porti italiani è concesso un indennizzo, nel limite complessivo di euro 24 milioni per l'anno 2020 (a valere sul fondo MIT, di cui al comma 7), per la riduzione delle prestazioni fornite dal 1° febbraio 2020 al 31 dicembre 2020.

Anche se è condivisibile la finalità, la misura appare sproporzionata e discriminatoria rispetto ad altre misure simili destinate ad operatori marittimi/portuali previste dallo stesso art. 199. Innanzitutto, non è prevista alcuna discrezionalità delle AdSP/AP nella sua applicazione e non è commisurata ad una soglia di ammissibilità (ad esempio una riduzione percentuale delle prestazioni o del fatturato). Inoltre, trattandosi di una attività piuttosto limitata nelle dimensioni economiche ed occupazionali, appare eccessivo riservare alla sua attuazione ben 24 milioni dei 30 milioni appostati sul fondo MIT.

### **Estensione credito d'imposta Mezzogiorno ai settori magazzinaggio e supporto trasporti**

L'agevolazione del credito d'imposta ai nuovi investimenti nel Mezzogiorno (art. 1, commi 98-106, Legge di stabilità 2016) viene estesa alle imprese operanti nei settori del magazzinaggio e supporto ai trasporti, di cui è attualmente dubbia l'inclusione tra le attività che possono beneficiare degli aiuti di Stato a finalità regionale, con particolare riferimento a quelle che si possono localizzare nelle Zone Economiche Speciali (ZES) e nelle Zone Logistiche Semplificate (ZLS).

La norma risulta particolarmente importante per rendere effettivamente operativo il credito d'imposta sui nuovi investimenti nel settore della logistica (Cod. ATECO 52) nelle ZES del Mezzogiorno e nelle ZLS del Centro-Nord, le cui aree rientrano nella Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale dell'Italia.

### **Collegamenti marittimi di servizio pubblico con le isole**

La convenzione per i servizi marittimi di continuità territoriale con la Sicilia, la Sardegna e le isole Tremiti, in scadenza il 18 luglio 2020, è prorogata fino alla conclusione delle procedure per l'affidamento dei servizi (art. 4, Reg. n. 3557/92/CEE) e comunque non oltre la data del 18 luglio 2021. La misura è giustificata dal fatto che la diffusione del Covid-19 si è verificata mentre erano (e sono tuttora in corso) presso il MIT le procedure di analisi previste dalla disciplina europea e

dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (delibera ART n. 22/2019). Tali procedure sono propedeutiche alla definizione delle esigenze di servizio pubblico ed alla verifica, attraverso la consultazione del mercato, della possibilità che dette esigenze possano essere soddisfatte senza alcun ricorso a misure di intervento pubblico ovvero, in subordine, attraverso il ricorso alle misure meno restrittive per la concorrenza in un'ottica di proporzionalità dell'intervento.

## TRASPORTO AEREO

### Istituzione fondo compensazione danni settore aereo

Presso il MIT è istituito un fondo, con una dotazione di 130 milioni di euro per il 2020, per la compensazione dei danni derivanti dalla riduzione dei traffici aerei dovuta alle misure di prevenzione e contenimento del virus COVID- 19, subiti dagli operatori nazionali:

- diversi da quelli previsti dall'articolo 79, comma 2, del decreto - legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27;
- in possesso del prescritto Certificato di Operatore Aereo (COA) in corso di validità e titolari di licenza di trasporto aereo di passeggeri rilasciati dall'ENAC, che impieghino aeromobili con una capacità superiore a 19 posti.

Per l'accesso al fondo, tali operatori devono applicare ai propri dipendenti, con base di servizio in Italia, nonché ai dipendenti di terzi da essi utilizzati per lo svolgimento della propria attività, i trattamenti retributivi comunque non inferiori a quelli minimi stabiliti dal Contratto Collettivo Nazionale del settore, stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. L'attuazione della misura è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea, ai sensi dell'art. 108 del TFUE.

In generale, la norma risulta condivisibile, in quanto estende quanto già previsto dal DL Cura Italia per le imprese titolari di licenza di trasporto aereo con obblighi di servizio pubblico (Alitalia). Tuttavia, il vincolo dell'applicazione dei minimi retributivi previsti dal CCNL di settore – e applicato da un solo vettore, Alitalia, i cui costi del personale sono notoriamente superiori a quelli mediamente praticati a livello internazionale – pone seri problemi di equilibrio economico agli altri vettori nazionali e di competitività complessiva rispetto a quelli esteri.

### Costituzione nuova società di trasporto aereo

Viene autorizzata la costituzione di una nuova società interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze o controllata da una società a prevalente partecipazione pubblica anche indiretta, con un apporto complessivo di 3 miliardi di euro, da sottoscrivere nell'anno 2020.

Con successivo decreto interministeriale, che rappresenterà l'atto costitutivo della società, sono nominati gli organi sociali per il primo periodo di durata in carica, stabilite le remunerazioni degli stessi organi e definiti i criteri, in riferimento al mercato, per la remunerazione degli amministratori investiti di particolari cariche da parte del Consiglio di amministrazione.

L'operazione è preordinata, in sostanza, all'acquisto di Alitalia e alla continuità delle relative attività. La previsione appare generica, non essendo definiti i tempi del procedimento di costituzione e dovendosi attendere i contenuti del piano industriale per le valutazioni di merito.

### **Trattamento economico minimo del personale del trasporto aereo**

La norma introduce – per i vettori aerei e le imprese che operano e impiegano personale sul territorio italiano, destinatari di concessioni e autorizzazioni amministrative nonché sottoposte alla vigilanza dell'ENAC – l'obbligo di applicare al personale medesimo, di volo e di terra, trattamenti retributivi non inferiori ai minimi stabiliti dal CCNL del settore stipulato dalle associazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Valgono le stesse considerazioni esposte sul precedente art. 198, che rischiano di indebolire la competitività dell'intero settore nazionale rispetto a quella estera.

### **Incremento dotazione del Fondo di solidarietà per il settore aereo**

Riversamento dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco, a decorrere dal 1° luglio 2021, per il 50% alla gestione previdenziale dell'INPS e per il restante 50% al Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale

La norma prevede la destinazione – a decorrere dal 1° luglio 2021, per far fronte ad esigenze straordinarie derivanti dalla diffusione del COVID-19 e della conseguente riduzione del traffico aereo – del 50% alla gestione previdenziale dell'INPS e per il restante 50% delle risorse derivanti dall'incremento dell'addizionale sui diritti di imbarco al Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale.

## **MISURE IN MATERIA DI COESIONE TERRITORIALE**

### **UTILIZZO DEL FSC PER IL CONTRASTO ALL'EMERGENZA COVID-19**

La norma rende possibile l'impiego, coerentemente con quanto previsto per le risorse dei Fondi europei, delle risorse del FSC per misure finalizzate a fronteggiare l'emergenza sanitaria, economica e sociale conseguente al Covid-19. A partire dal 1° febbraio 2020 e per gli anni 2020 e 2021, le risorse FSC rinvenienti dalle precedenti programmazioni (2000-2006, 2007-2014, 2014-2020) sono quindi riprogrammate non solo per interventi di sviluppo regionale, ma anche per l'emergenza Covid-19. La riprogrammazione delle risorse del FSC, in attesa di essere definitivamente approvata dal CIPE, viene approvata dalla Cabina di Regia per le politiche di coesione.

### **CONTRIBUTO DEI FONDI STRUTTURALI EUROPEI (SIE) AL CONTRASTO DELL'EMERGENZA COVID-19**

Le recenti modifiche ai regolamenti relativi ai Fondi SIE 2014-2020 prevedono la possibilità, da parte delle Autorità di Gestione di Programmi Operativi 2014-2020, di applicare un tasso di cofinanziamento del 100 % a carico dei fondi europei alle spese, sostenute per gli interventi di contrasto al Covid-19, dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile che decorre dal 1° luglio 2020 al 30 giugno 2021.

Le risorse erogate dall'Unione europea a rimborso delle spese rendicontate per le misure emergenziali sono riassegnate (insieme al cofinanziamento nazionale "liberato") alle stesse Amministrazioni e Autorità di gestione che hanno proceduto alla rendicontazione, fino a concorrenza dei rispettivi importi, per essere destinate alla realizzazione di programmi complementari (POC), vigenti o da adottarsi. Se necessario, i POC potranno utilizzare le risorse del FSC da riprogrammare o nuove assegnazioni del FSC deliberate dal CIPE.

### **INCREMENTO DEL FONDO AREE INTERNE A SEGUITO DELL'EMERGENZA COVID-19**

Con la legge di stabilità 2018, nell'ambito della strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne, è stato istituito, presso il Dipartimento per le politiche di coesione, un fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali. La dotazione iniziale del Fondo era pari a 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022.

Per garantire un maggiore supporto alle attività economiche, artigianali e commerciali colpite dall'emergenza Covid-19 dei Comuni delle aree interne, il fondo viene di 60 milioni per il 2020 e di 30 milioni annui per il 2021 e per il 2022.

### **CREDITO DI IMPOSTA PER LE ATTIVITÀ DI RICERCA E SVILUPPO NELLE AREE DEL MEZZOGIORNO**

La legge di Bilancio per il 2020 ha introdotto il "credito d'imposta per investimenti in ricerca e sviluppo" senza differenziazioni territoriali (stessa intensità per l'intero territorio nazionale) e in misura pari al 12%, al netto delle altre sovvenzioni o contributi ricevuti per le stesse spese, nel limite massimo di 3 milioni di euro per intervento.

Per incentivare l'avanzamento tecnologico dei processi produttivi e gli investimenti in ricerca e sviluppo (anche in ambito COVID-19) delle imprese operanti nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, le risorse del credito d'imposta sono aumentate di 48,5 milioni l'anno per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023 a valere sul FSC.

Il credito d'imposta per gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo viene altresì aumentato, in funzione della dimensione d'impresa, nei seguenti termini:

- grandi imprese: 25%;
- medie imprese: 35%;
- piccole imprese: 45%.

### **SOSTEGNO AL FABBISOGNO DI CIRCOLANTE DEI BENEFICIARI DI "RESTO AL SUD"**

Per sostenere la liquidità dei progetti imprenditoriali dei giovani delle regioni meridionali, agevolati dall'iniziativa "Resto al Sud", la misura prevede un finanziamento a fondo perduto, erogato da Invitalia, con i seguenti limiti di importo:

- a) 5.000 euro per le attività di lavoro autonomo e libero-professionali esercitate in forma individuale;
- b) 10.000 euro per ciascun socio, fino ad un importo massimo di 40.000 euro per ogni impresa.

La copertura finanziaria è assicurata dalle risorse FSC.

### **SOSTEGNO AL TERZO SETTORE NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO**

La misura ha l'obiettivo di rafforzare l'azione a tutela delle fasce più deboli della popolazione a seguito dell'emergenza sanitaria. Con risorse a valere sul FSC, sono stanziati 120 milioni di euro (100 milioni per l'anno 2020 e 20 per l'anno 2021) a favore degli Enti operanti nel Terzo Settore nelle regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia). Di questi, 20 milioni sono riservati ad interventi per il contrasto alla povertà educativa.