



Confederazione Nazionale *dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa*

## **Senato della Repubblica**

**5<sup>a</sup> Commissione Bilancio**

**AS 2448**

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio  
pluriennale per il triennio 2022-2024**

**Position Paper CNA**

**19 novembre 2021**

## Sommario

<b>1. IL QUADRO MACROECONOMICO .....</b>	<b>1</b>
<b>2. LE MISURE IN MATERIA DI FISCO .....</b>	<b>2</b>
2.1. La riduzione della pressione fiscale e contributiva .....	2
2.2. Sugar tax e plastic tax .....	3
2.3. Governance e remunerazione del servizio nazionale della riscossione .....	4
<b>3. LE MISURE IN MATERIA DI CRESCITA E INVESTIMENTI .....</b>	<b>4</b>
3.1. Le proroghe dei “bonus edilizi” .....	4
3.2. L'internazionalizzazione delle imprese .....	6
3.3. Le misure a sostegno delle imprese.....	6
3.4. Il potenziamento del Piano Transizione 4.0 .....	7
3.5. Le misure per l'accesso al credito e le liquidità delle imprese .....	9
3.6. Le misure per la crescita dei professionisti .....	11
3.7. Le modifiche alla disciplina della rivalutazione dei beni e del riallineamento dei valori fiscali.....	11
3.8. Modifiche agli incentivi per le aggregazioni tra imprese.....	12
<b>4. MISURE IN TEMA DI LAVORO, FAMIGLIA E POLITICHE SOCIALI.....</b>	<b>13</b>
4.1. Il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali .....	16
<b>5. LE MISURE IN MATERIA DI INFRASTRUTTURE, TRASPORTI, TRANSIZIONE ECOLOGICA ED ENERGIA .....</b>	<b>20</b>
5.1. Il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore energetico e del gas.....	20
5.2. Le misure concernenti infrastrutture e trasporti.....	21
5.3. Le questioni che investono il trasporto merci e persone.....	22
<b>6. GLI INTERVENTI A FAVORE DEL SETTORE DEL CINEMA E DELL'AUDIOVISIVO.....</b>	<b>27</b>

## 1. IL QUADRO MACROECONOMICO

Nei primi nove mesi del 2021, il PIL dell'Italia ha registrato una crescita cumulata di ben 5,6 punti percentuali. Dopo il +0,2% segnato nel periodo gennaio-marzo, la crescita economica ha accelerato nei due trimestri centrali dell'anno (+2,7% e +2,6% rispettivamente nel secondo e nel terzo trimestre), beneficiando della rimozione delle misure di distanziamento in molti settori dei servizi privati. Secondo le stime della Commissione Europea, la fase di recupero dell'attività economica proseguirà anche nel quarto trimestre e il 2021 si potrebbe chiudere, così, con una crescita del +6,2%, un tasso di variazione che risulta quasi allineato a quello della Francia, ma ben superiore rispetto a quelli di Germania (+2,7%) e Spagna (+4,6%). Il recupero dell'attività economica italiana, reso possibile dal buon andamento della campagna vaccinale, continuerà anche nel 2022, anno nel quale secondo la Commissione europea il PIL potrebbe segnare un ulteriore +4,3%.

L'andamento dell'economia italiana riflette le buone *performance* dell'attività industriale da un lato (manifattura e costruzioni) e del settore del turismo dall'altro. Nei primi nove mesi dell'anno, infatti, la produzione manifatturiera ha segnato un +16,5% rispetto allo stesso periodo 2020 con *performance*, in primo luogo, del comparto della meccanica (+18,8%) la cui produzione appare in questa fase trainata dalla ripresa della domanda estera. In forte crescita anche altri comparti (*in primis* i metalli non metalliferi, legno e arredo, installazione di impianti), il cui andamento è stato agevolato dall'espansione del comparto delle costruzioni (+30,3% nel periodo gennaio-agosto), sostenuta anche dalle agevolazioni governative (es. *superbonus* 110% e *bonus* facciate).

Le prospettive di crescita di breve periodo, pur molto positive, potrebbero essere indebolite dalla ripresa dei contagi Covid-19 che, purtroppo, si sta materializzando in diverse aree del mondo. Oltre alla pandemia, vi sono altri problemi che, paradossalmente, sono stati innescati proprio dalla vivacità della crescita economica. La ripresa in atto, infatti, è tale da avere colto di sorpresa molti produttori e, già da diversi mesi, in molti comparti economici vengono registrate strozzature sul lato dell'offerta, che riguardano tanto la carenza di materie prime quanto quella della manodopera specializzata.

La carenza di materie prime rischia di rallentare la produzione e, soprattutto, si è già tradotta in forti rincari dei prezzi alla produzione in molti comparti. Una indagine CNA ha rilevato

incrementi spesso superiori ai 30 punti percentuali, su base annua, per le materie prime metalliche, per le produzioni in legno, per la componentistica elettronica e metallica e per tutti i materiali utilizzati nel settore delle costruzioni. Si tratta di incrementi che, oltre a produrre una riorganizzazione forzata delle filiere (molte imprese dichiarano di essere alla ricerca di nuovi fornitori), alla lunga potrebbero generare una rinegoziazione dei prezzi finali di vendita e avere un impatto negativo sui consumi.

Anche la difficoltà delle imprese di reperire la manodopera specializzata è un fattore di rischio per la ripresa in atto e potrebbe, nell'immediato, frenare il recupero dell'occupazione persa nel corso del 2020. A questo proposito, giova osservare che da una indagine CNA svolta nel mese di agosto su un campione di circa 1.900 imprese, il 55,4% di esse si diceva propensa a effettuare nuove assunzioni, così da ampliare gli organici nella seconda metà dell'anno. Di queste, però, il 46,1% denunciava difficoltà a reperire candidati aventi le competenze richieste. Anche in questo caso, si tratta di difficoltà che riguardano una pluralità di ambiti produttivi. Ma è preoccupante che le difficoltà maggiori segnalate nel segmento dell'artigianato e della micro e piccola impresa riguardi quei comparti che in questa fase hanno intercettato l'aumento della domanda (*in primis* la filiera delle costruzioni) o che nel 2020 hanno sofferto particolarmente il *lockdown* produttivo (turismo e servizi per la persona).

## **2. LE MISURE IN MATERIA DI FISCO**

### **2.1. La riduzione della pressione fiscale e contributiva**

Lo stanziamento di 8 miliardi di euro previsto per la riduzione della pressione fiscale sui fattori produttivi indica, sommariamente, gli ambiti di utilizzo generali del fondo, senza cioè declinare nel merito l'utilizzo del fondo nelle diverse misure previste e senza, tanto meno, declinare nei dettagli le modifiche normative che verranno effettuate.

Certo è che la riduzione delle aliquote IRPEF per rendere più uniforme la progressività del tributo avrebbe un impatto generalizzato e, pertanto, equo, su tutti i contribuenti soggetti all'IRPEF compresi, quindi, gli imprenditori individuali, i soci di società di persone, gli autonomi. Al contrario la rimodulazione della detrazione prevista per i soli lavoratori dipendenti determinerebbe un ulteriore motivo di divario della tassazione IRPEF tra i diversi contribuenti soggetti al tributo: imprenditori, lavoratori autonomi e pensionati.

Tutto ciò considerato, riteniamo che gli 8 miliardi di euro, a parte la riduzione dell'IRAP, dovrebbero essere utilizzati nell'ottica di rendere finalmente equa la tassazione IRPEF, di modo da unificare la misura delle detrazioni, a prescindere dalla natura del reddito soggetto ad IRPEF prodotto e, altresì, riducendo l'aliquota IRPEF del 38% applicata sullo scaglione tra 28.000 euro e 55.000 euro.

Con riferimento alla riduzione dell'IRAP, riteniamo sia più importante trasformare il tributo regionale in un'imposta addizionale all'IRES con la medesima aliquota, ed utilizzare il fondo istituito per coprire la riduzione del gettito riferito alle imprese personali o, in alternativa, aumentare la franchigia ora fissata a 13.000 euro piuttosto che ridurne l'aliquota. In attesa della riforma fiscale, che dovrebbe portare al suo progressivo superamento, per CNA occorre agire dal basso eliminando, nei fatti, il tributo alle imprese personali che, in effetti, non hanno mai generato una autonoma organizzazione, ma che continuano a pagare il tributo solo per evitare costosi ed estenuanti contenziosi fiscali.

Riteniamo, inoltre, che il fondo istituito debba essere utilizzato per istituire l'IRI, imposta sul reddito delle imprese, al fine di rendere più equa la tassazione e stimolare così la patrimonializzazione delle imprese personali in contabilità ordinaria. Si ricorda, infatti, che l'IRI impone una tassazione proporzionale parificata a quella applicata dalle società di capitali, sui redditi d'impresa che l'imprenditore in contabilità ordinaria decide di lasciare in azienda per effettuare investimenti.

## 2.2. Sugar tax e plastic tax

L'art. 3 del disegno di legge in oggetto prevede, fra l'altro, la proroga, al 1° gennaio 2023, dell'applicazione della c.d. *plastic tax*, istituita dalla legge di Bilancio 2020. Si tratta di una disposizione che conferma l'intento di non gravare l'onere fiscale a carico delle imprese impegnate nella ripresa economica *post Covid*. La proroga è pertanto positiva, ma dovrebbe essere rafforzata con l'indicazione di una revisione organica della stessa *plastic tax* che, già all'epoca della sua definizione, è apparsa mal strutturata e di difficile applicazione. Risulterebbe quindi fortemente penalizzante – in particolare per alcune tipologie di imprese non solo produttrici ma anche utilizzatrici dei beni soggetti a tale imposizione – senza produrre un effettivo stimolo alla riduzione dei prodotti in plastica.

### **2.3. Governance e remunerazione del servizio nazionale della riscossione**

La decisione di anticipare quanto previsto dalla legge delega per la riforma fiscale, appare condivisibile solo in parte.

In particolare, appare condivisibile la decisione di assegnare all’Agenzia delle Entrate la direzione ed il governo di Agenzia delle Entrate-Riscossione, con l’obiettivo di unificare il soggetto che amministra le entrate con quello che le riscuote. Questo, nel tempo, porterà ad una riduzione dei costi della riscossione, così come una riduzione della probabilità di ricevere delle cartelle di pagamento errate (c.d. “cartelle pazze”)

Non appare, al contrario, condivisibile che a partire dal 1° gennaio 2022, la copertura dei costi per il funzionamento del servizio sarà effettuata, in larga parte, con oneri a carico del bilancio dello Stato inseriti nelle risorse stanziare in favore dell’Agenzia delle Entrate, che ne cura anche l’erogazione all’Agente della Riscossione, e il cui ammontare sarà pari a 990 milioni l’anno. Riteniamo, infatti, che il costo della riscossione coattiva debba essere sostenuto da coloro che non adempiono correttamente all’onere tributario e non anche da coloro che sono stati sempre corretti.

Bene quindi, la previsione che resta a carico del debitore una quota, a titolo di spese esecutive, correlata all’attivazione di procedure esecutive e cautelari da parte dell’agente della riscossione, ed una quota, correlata alla notifica della cartella di pagamento e degli altri atti di riscossione.

## **3. LE MISURE IN MATERIA DI CRESCITA E INVESTIMENTI**

### **3.1. Le proroghe dei “bonus edilizi”**

Come emerge da una recente indagine del Centro studi della CNA, quest’anno la crescita delle spese edili di imprese e famiglie è destinata a salire del 62,7% sul 2019, anno pre-pandemia, e addirittura del 73,2% rispetto al 2020, l’anno in cui è scoppiata la pandemia quando tra febbraio e maggio il “confinamento” ha paralizzato l’attività nel settore delle costruzioni.

In termini assoluti, a fronte dei 46,2 miliardi di euro stimati dal nostro Centro studi per l’intero 2021, nel 2020 la spesa è ammontata a 26,7 miliardi e nel 2019 a 28,4 miliardi. Interessante anche l’analisi dell’andamento mensile di queste spese, da cui emerge l’impennata registrata a fine anno, periodo nel quale si è temuta la fine delle norme più favorevoli a imprese e cittadini. Muovendo dalle evidenze sopra richiamate, CNA ritiene che le modifiche apportate alla disciplina delle detrazioni fiscali per lavori edili presentano luci ed ombre. Sebbene sia

condivisibile la decisione di prorogare il *bonus* del 110% sui lavori posti in essere dai condomini sino al 31 dicembre del 2023, non appare condivisibile la successiva riduzione già dichiarata del c.d. *superbonus* per gli anni 2024 e 2025, che diventa pari, rispettivamente, al 70% ed al 65%. Lo spettro di programmare un ammontare di spesa destinato ad incrementarsi alla luce della riduzione del beneficio previsto, rischia seriamente di bloccare i lavori. Per questo motivo, è necessario conferire stabilità e certezze all'impianto normativo, affinché gli effetti positivi sull'economia reale non subiscano un brusco rallentamento.

Non appare, altresì, condivisibile la sostanziale esclusione dall'agevolazione sulle abitazioni unifamiliari (c.d. villette). È vero, infatti, che il riferimento all'ISEE inferiore a 25.000 euro risulta troppo basso e inappropriato per limitare l'ambito di applicazione della misura. Se poi si considera che ai fini ISEE occorre includere anche i 2/3 del valore catastale dell'abitazione principale per la parte eccedente a 55.000 euro, se si ha solo un figlio basta avere un'abitazione principale di valore catastale pari a circa 93.000 euro che si è fuori dalla possibilità di avere il beneficio, anche senza avere nessun reddito o altri valori. Non dobbiamo dimenticare che la *ratio* ispiratrice del c.d. *superbonus* non è redistribuire reddito ma stimolare la domanda e, in questa fase, non possiamo di certo permetterci di comprimere l'unico vero *booster* per la crescita che abbiamo.

La limitazione del 110% appena richiamata comporterebbe, in base ai dati raccolti dall'ENEA, un drastico taglio alle attività, considerato che l'86% degli interventi ha interessato gli edifici unifamiliari e le unità immobiliari funzionalmente indipendenti per una quota del 52,3% degli investimenti. Una scelta che infliggerebbe un duro colpo alle tantissime imprese artigiane coinvolte in prevalenza nei lavori di minore valore. Senza considerare la discriminazione che si produrrebbe tra i piccoli comuni, le aree interne e le città.

Per favorire una politica più *green*, volta al conseguimento di maggiori risparmi energetici, la proroga al 31 dicembre 2023 dovrebbe interessare tutte le unità immobiliari costituenti l'abitazione principale. La misura, poi, dovrebbe essere estesa anche alle abitazioni unifamiliari diverse dalle abitazioni principale rientranti nelle classi energetiche E, F e G.

CNA condivide e apprezza, invece, la decisione di prorogare la detrazione del 65% per le spese di riqualificazione energetica, come la detrazione del 50% prevista per la ristrutturazione delle abitazioni, fino al 2024, e risulta ancora più importate la riconosciuta correlata possibilità di

beneficare dello sconto in fattura ovvero della cessione del credito sempre fino al 31 dicembre 2024.

Pur ritenendo positiva la proroga del *bonus* mobili del 50% sempre fino al 2024, ci preme evidenziare che il limite di spesa passato da 16.000 mila a 5.000 mila euro sia troppo basso. In proposito, riteniamo che si debba ritornare al limite di 16.000 di spese sostenute.

Con riferimento, poi, al *bonus* facciate, per cui il disegno di legge di bilancio prevede la proroga al 31 dicembre 2022, con una riduzione del beneficio spettante dal 90 al 60%, CNA chiede il ripristino della misura al 90%, con l'introduzione di un limite di congruità dei costi da individuare con decreto insieme al visto di conformità.

### **3.2. L'internazionalizzazione delle imprese**

Con riferimento agli interventi di potenziamento dell'internazionalizzazione delle imprese, previsti all'art. 12 del disegno di legge in esame, CNA esprime apprezzamento sulla scelta di estendere fino al 2026 l'incremento delle risorse a valere sul Fondo rotativo di cui alla legge n. 394 del 1981, così come quelle riferite agli interventi del Fondo ex art. 72 della legge n. 27 del 2020. In proposito, riteniamo opportuno avviare, da subito, un confronto sull'utilizzo degli strumenti, al fine di valorizzare veri e propri progetti di internazionalizzazione, piuttosto che promuovere iniziative di carattere estemporaneo.

Chiediamo, inoltre, la conferma dello strumento del D-TEM, attraverso la gestione di Invitalia, rivelatosi particolarmente efficace nell'ambito dell'attività di formazione delle imprese coinvolte nei processi di internazionalizzazione.

### **3.3. Le misure a sostegno delle imprese**

In tutta Europa, ma soprattutto in Italia, il tema che dobbiamo porci è quello di mettere in atto politiche ed iniziative che aiutino micro e piccole imprese a crescere. L'impulso positivo determinato dal paradigma *Think Small First* e che ha generato lo *Small Business Act*, si è ormai esaurito.

Occorrono nuove politiche che sappiano intervenire positivamente sulle oggettive differenze tra micro, piccola e media impresa. Troppo spesso le misure sono genericamente rivolte alle PMI, senza alcuna considerazione delle differenze.



CNA auspica un vero e proprio cambio di passo, con la messa in campo di una strategia specifica di intervento rivolta al mondo della micro e della piccola impresa. In soldoni, una strategia che affronti in modo incisivo alcune criticità oggi ancor più evidenti:

- difficoltà ad accedere ad incentivi e finanziamenti, a causa dell'eccessiva complessità delle procedure e dei criteri di ammissibilità;
- persistenti asimmetrie nell'accesso al credito, provocate anche dalla scomparsa di modelli bancari tradizionali;
- complessità di accesso al mercato degli appalti pubblici;
- oneri amministrativi superflui, elevati costi di conformità, tassazione gravosa, concorrenza sleale;
- difficoltà a rimanere o ad accedere alle catene del valore globali, a nuovi mercati.

A fronte di queste criticità, vanno individuate e perseguite politiche ed iniziative capaci di supportare efficacemente tutte le PMI, a partire dalle micro e piccole imprese, che rappresentano gran parte di questo mondo. Qualche primo passo, invero, è stato effettuato (pensiamo ad alcune misure del Piano Transizione 4.0). Ma ancora molto c'è da fare, soprattutto sul piano della effettiva accessibilità per le imprese più piccole agli interventi che il pubblico – quale che sia il livello istituzionale – mette in campo.

### **3.4. Il potenziamento del Piano Transizione 4.0**

Il cosiddetto pacchetto Impresa 4.0 ha dimostrato di essere in grado di supportare processi di investimento e percorsi di crescita delle imprese. Sul punto, CNA ha accolto con favore l'inserimento delle nuove disposizioni relative al *Piano Transizione 4.0* nell'ambito del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, qualificandone ulteriormente importanza e finalità.

Le modifiche apportate con il cosiddetto Piano Transizione 4.0 hanno conferito linearità e coerenza agli interventi, riconducendo tutte le misure ad un'unica modalità applicativa, il credito d'imposta. Ora serve una spinta più incisiva, per supportare al meglio le imprese che hanno esigenze di riqualificazione innovativa, per dare una forte accelerazione agli investimenti.

In tal senso, il disegno di legge in commento interviene positivamente con l'estensione al 31 dicembre 2022 della disciplina del credito d'imposta per gli investimenti in beni strumentali nuovi ed il potenziamento delle aliquote agevolative. Tuttavia, richiamiamo l'attenzione sulla

necessità di una **proiezione almeno triennale della misura**, in linea con le esigenze di programmazione delle imprese. Il disegno di legge coglie solo in parte questa esigenza, lasciando a terra, e con una intensità di aiuto davvero poco significativa, la misura più trasversale, ovvero quelle relative **all'ex superammortamento. La conferma dell'aliquota del 6% e solo per il 2022 rappresentano un segnale negativo al sistema delle imprese nel suo complesso.**

In generale, anche per le altre misure, si pone il tema del **potenziamento delle aliquote agevolative** dal 1° gennaio 2023. Siamo ancora molto lontani da un recupero effettivo di competitività del nostro sistema produttivo. Il Piano Impresa 4.0 prima, e il Piano Transizione 4.0 poi, hanno dischiuso effetti significativi. Ma solo garantendo continuità e incisività alle misure potremo supportare efficacemente la necessaria ripresa degli investimenti.

In merito all'intensità delle misure stesse, apprezziamo il perseguimento della **differenziazione dell'intensità di aiuto in ragione della dimensione dell'investimento**, volta a potenziare maggiormente l'aiuto alle imprese di più piccole dimensioni, per le quali più forte deve essere lo stimolo ad intraprendere progetti di sviluppo, se si intende favorirne la crescita.

Sorprende, invece, il **depotenziamento della Nuova Sabatini**, uno dei principali strumenti agevolativi che si è dimostrato in grado di sostenere in maniera adeguata lo sviluppo delle imprese che puntano sulla competitività e sulla crescita. Il ritorno alle sei rate per l'erogazione del contributo, previsto all'art. 11, comma 2, del disegno di legge in commento, rappresenterebbe un pericoloso passo indietro, compromettendo l'efficacia di uno strumento che ha dimostrato di saper sostenere processi innovativi del nostro sistema produttivo, con un effetto leva invidiabile: ad oggi, a fronte di un impegno di risorse pubbliche pari a poco più di 2,8 miliardi di euro, sono stati sostenuti oltre 33 miliardi di investimenti. I dati del primo semestre del 2021 dimostrano come, con l'entrata in vigore da gennaio della modalità di erogazione del contributo in un'unica soluzione, disposto con la legge di bilancio per il 2021, si sia prodotta una maggiore attrattività dello strumento. In breve, si è registrato un notevole incremento delle richieste, pure in una fase di contenuta ripresa della nostra economia. Per questo, CNA chiede a Governo e Parlamento di ripristinare la disposizione contenuta nella predetta legge, che prevedeva l'erogazione del contributo in un'unica soluzione, con conseguente riduzione degli oneri burocratici per le imprese, ma anche per la Pubblica

Amministrazione, ed una accelerazione dei tempi di pagamento funzionale al sostegno della ripresa della nostra economia.

Ravvisiamo, inoltre, l'opportunità di rifinanziare la misura **Voucher per consulenza in innovazione**. Un intervento che, in coerenza con il Piano nazionale "Impresa 4.0", è in grado di sostenere i processi di trasformazione tecnologica e digitale delle PMI, oltreché delle reti di impresa di tutto il territorio nazionale. Ciò attraverso l'introduzione in azienda di figure manageriali capaci di implementare le tecnologie abilitanti previste dal Piano Nazionale Impresa 4.0, nonché di ammodernare gli assetti gestionali e organizzativi dell'impresa, compreso l'accesso ai mercati finanziari e dei capitali.

Segnaliamo, infine, la necessità di prorogare al 2022 il **credito d'imposta per investimenti destinato alle imprese dell'area del cratere del sisma Centro Italia**, superando altresì le criticità emerse in questi mesi. Nello specifico, il mancato perfezionamento della notifica dell'autorizzazione alla Commissione Europea, ha di fatto bloccato l'accesso all'incentivo alle imprese interessate. Si tratta di uno strumento agevolativo che si è rivelato particolarmente efficace e che può contribuire in modo significativo alla ripresa dei territori interessati.

### 3.5. Le misure per l'accesso al credito e le liquidità delle imprese

Tra le misure che hanno caratterizzato la fase più acuta della pandemia, non trova conferma nel disegno di legge la cosiddetta **moratoria di Stato**, introdotta, come noto, con l'art. 56 del c.d. "decreto Cura Italia", e prorogata, pur con qualche modifica, al 31 dicembre 2021. In tal senso, è bene riflettere sull'eventualità di mantenere questa misura, allo scopo di salvaguardare alcuni comparti che ancora non sono nelle condizioni di generare liquidità sufficiente a supportare la ripresa del pagamento di impegni assunti prima della crisi di origine pandemica.

Non si ha contezza, ancora, di quali possano essere gli effetti al momento in cui le imprese dovranno iniziare a corrispondere le rate comprensive della quota capitale. Basti pensare che le sospensioni ancora attive e interessanti le PMI danno luogo ad un ammontare particolarmente considerevole, pari a 50 miliardi di euro. È tutt'altro che scontato, allora, che il sistema delle imprese possa assorbire – senza contraccolpi – la fine delle moratorie, specie nei settori che solo in parte sono stati investiti dalla ripresa e per i quali anche i prossimi mesi si profilano densi di incertezze alla luce della ripresa dei contagi. Si pensi, per fare un esempio, alla filiera del turismo.

Diventa indispensabile, inoltre, individuare per tempo misure e strumenti che consentano alle imprese di gestire al meglio il ritorno alla “normalità”.

Il **Fondo di Garanzia per le PMI** potrebbe, anche nei prossimi mesi, costituire lo strumento da utilizzare per gestire le difficoltà che incontreranno le imprese inidonee a rigenerare flussi di cassa sufficienti a far fronte agli impegni assunti. A nostro avviso, nell’ambito del comprensibile, ma graduale, superamento delle misure di potenziamento del Fondo adottate con l’art. 13 del c.d. “decreto Liquidità” dell’aprile 2020, ed ora rivisitate nell’ambito dell’art. 14 del disegno di legge di Bilancio, andrebbe individuata una misura *ad hoc* finalizzata a sostenere la **rinegoziazione dei debiti**. Si potrebbe modificare la misura che favorisce la rinegoziazione dei debiti introdotta con il “decreto Liquidità”, escludendo l’obbligo di erogare credito aggiuntivo nella misura del 25%, o riducendolo al 10% del debito residuo, che peraltro è stata fino ad ora poco utilizzata. Queste operazioni potrebbero essere supportate dal Fondo, anche in misura inferiore rispetto a quanto oggi previsto, e in complementarietà con altre forme di garanzia privata, atte a supportare le operazioni di ristrutturazione del debito delle imprese, in un’ottica di migliore accompagnamento all’uscita dall’emergenza generata dalla pandemia. In tal modo, si ottimizzerebbe la filiera della garanzia valorizzando la relazione tra pubblico e privato che assicura un maggiore effetto leva delle risorse pubbliche e amplia la platea di imprese che può accedere al credito. Verrebbe, così, valorizzato anche il sistema delle garanzie mutualistiche, peculiarità tutta nostrana che vede nei Confidi attori fondamentali nel supporto alle richieste delle imprese più piccole.

Proprio rispetto ai **Confidi**, si potrebbe altresì proseguire con iniziative mirate ad accrescere il loro coinvolgimento, al fine di coprire quell’area di intervento che il sistema bancario fatica sempre più ad intercettare. Pensiamo all’erogazione di credito di importo ridotto a micro e piccole imprese, per il quale i Confidi sono già stati individuati quali soggetti attivi sul Fondo Antiusura con un provvedimento *ad hoc* nell’ambito della scorsa legge di Bilancio, protagonisti di una iniziativa messa in campo da Cassa Depositi e Prestiti da qualche mese.

Al contempo, permane la necessità di **mitigare le rigidità della regolamentazione bancaria**. È da poco iniziato in Commissione Europea il confronto volto a definire il quadro regolatorio per il sistema bancario per dare attuazione agli accordi di Basilea III. L’auspicio è che almeno in questa particolare contingenza si evitino ulteriori irrigidimenti che, partendo dal presupposto

di salvaguardare pur legittimamente i patrimoni delle banche, finiscono col rendere ancora più selettivo l'accesso al credito per le imprese, specie per quelle di minori dimensioni.

### **3.6. Le misure per la crescita dei professionisti**

Con riferimento al Titolo III del disegno di legge relativo a crescita e investimenti, si richiama la necessità di operare per garantire espressamente, laddove compatibile, l'inclusione nella platea dei beneficiari delle misure, anche dei professionisti e, in particolare, quelli non ordinisti, di cui alla Legge 4/2013. Tale allineamento normativo si rende necessario poiché questi soggetti sono equiparati alle PMI come esercenti attività economica, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, dalla Raccomandazione della Commissione europea 6 maggio 2003/361/CE.

La Raccomandazione 6 maggio 2003, n. 2003/361/CE della Commissione UE relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese considera impresa (Allegato, Titolo I) ogni entità, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, che eserciti un'attività economica. In particolare, sono considerate tali le realtà che esercitano un'attività artigianale o altre attività a titolo individuale o familiare, le società di persone o le associazioni che esercitino un'attività economica.

### **3.7. Le modifiche alla disciplina della rivalutazione dei beni e del riallineamento dei valori fiscali**

La modifica all'articolo 110 del decreto-legge 14 agosto, 2020 n. 104 (c.d. "decreto Agosto"), che riproponeva, in favore dei soggetti IRES non adottanti i principi contabili internazionali, la possibilità di effettuare la rivalutazione dei beni d'impresa e delle partecipazioni, risultanti dal bilancio di esercizio in corso al 31 dicembre 2019, attraverso il pagamento di una imposta sostitutiva, spinge, nei fatti, le imprese a rinunciare al beneficio precedentemente accordato.

Nello specifico, le integrazioni apportate prevedono per marchi e avviamenti rivalutati civilisticamente ed i cui nuovi valori sono stati fiscalmente riconosciuti grazie al versamento dell'imposta sostitutiva:

- un ammortamento fiscale dei beni rivalutati in 50 quote annuali, in luogo delle attuali 18 quote annuali;
- un analogo frazionamento delle eventuali minusvalenze da cessione degli stessi beni;

- la possibilità di dedurre fiscalmente i maggiori valori nell'ordinario periodo di 18 anni, versando l'imposta nella misura prevista per gli affrancamenti delle operazioni straordinarie (progressivamente pari al 12%, 14% e 16%), al netto del 3% dell'imposta sostitutiva già versata per il riconoscimento fiscale della rivalutazione civilistica.

Nei fatti, quindi, si chiede alle imprese di pagare un'imposta sostitutiva integrativa pari minimo a tre volte l'importo già versato al fine di continuare a beneficiare della deduzione dei maggiori valori nell'ordinario periodo di 18 anni, ovvero di allungare il piano di ammortamento a 50 anni.

Poiché le modifiche sono senza alcun dubbio peggiorative, dato che cambiano le condizioni economiche precedentemente stabilite, viene data al contribuente la possibilità di revoca, anche parziale, del riconoscimento fiscale operato sulla rivalutazione civilistica. Opzione che comporterebbe la restituzione, anche tramite compensazione, dell'imposta sostitutiva versata.

### **3.8. Modifiche agli incentivi per le aggregazioni tra imprese**

La CNA ritiene penalizzanti le modifiche agli incentivi fiscali riconosciuti in occasione di processi di aggregazione aziendale, realizzati attraverso operazioni di fusione, scissione o conferimento d'azienda introdotti, rispettivamente, dall'articolo 11 c.d. "decreto Crescita" e dall'articolo 1, commi da 233 a 243, della legge bilancio 2021).

Nello specifico, non condividiamo la norma nella parte in cui riduce l'arco temporale entro cui è possibile beneficiare dell'esenzione prevista per il riconoscimento fiscale dei disavanzi da concambio spalmati sui beni delle società oggetto di aggregazione. È vero, infatti, che la norma prevista dall'articolo 18 del disegno di legge di bilancio stabilisce che il "bonus aggregazioni" introdotto dal Decreto Crescita, consistente nel riconoscimento gratuito ai fini IRES ed IRAP del maggior valore attribuito all'avviamento e ai beni strumentali materiali ed immateriali, emergenti da disavanzi da concambio, per un ammontare complessivo non superiore a 5 milioni di euro, viene limitato alle operazioni di aggregazione aziendale effettuate fino al 31 dicembre 2021 in luogo dell'originario termine fissato al 31 dicembre 2022.

Con riferimento, invece, al "bonus aggregazioni" previsto dalla legge di bilancio 2021, viene introdotto un limite in valore assoluto, pari a 500 milioni di euro, all'ammontare delle attività per imposte anticipate (DTA), riferite a perdite fiscali e eccedenze ACE maturate in anni precedenti, trasformabili in credito di imposta.

#### 4. MISURE IN TEMA DI LAVORO, FAMIGLIA E POLITICHE SOCIALI

Il Titolo IV del disegno di legge, dedicato a Lavoro, famiglia e politiche sociali, è suddiviso in tre capi, recanti rispettivamente: il riordino della disciplina del Reddito di cittadinanza, le pensioni e altre misure in materia di lavoro, famiglia, politiche sociali, giovanili e sport.

Le misure relative al Capo I sono sostanzialmente dirette ad introdurre elementi di maggior controllo e restrizioni per l'ottenimento e il mantenimento del **Reddito di cittadinanza**. Sul tema condividiamo la finalità e ribadiamo l'urgenza di rendere più stringenti requisiti e controlli relativi all'effettivo stato di necessità.

In merito al Capo II, sulla introduzione di “**Quota 102**”, evidenziamo che sulla base dell'esperienza registrata in questi anni con “Quota 100”, la misura appare poco efficace rispetto all'obiettivo prefissato di introdurre contemporaneamente elementi di flessibilità per l'accesso al pensionamento e conseguire il ricambio generazionale nel mercato del lavoro. Inoltre, segnaliamo che i lavoratori autonomi e artigiani che hanno beneficiato di questa misura risultano davvero un numero esiguo. Dai dati INPS più aggiornati, infatti, i lavoratori in totale che hanno avuto accesso alla pensione “quota 100” sono 341.128 su 433.202 domande pervenute. I lavoratori dipendenti che hanno beneficiato della pensione Quota 100 sono 273.519, di cui 166.282 del settore privato e 107.237 del settore pubblico, mentre i lavoratori autonomi sono 67.609.

E allora, alla luce dei dati disponibili (bassa adesione di autonomi e artigiani; basso ingresso dei giovani nel mercato del lavoro a seguito dei pensionati “Quota 100”), sarebbe opportuno valutare di intervenire, ad esempio, con un più incisivo e conveniente utilizzo degli strumenti che vanno comunemente sotto il nome di “**staffetta generazionale**”, attraverso i quali l'azienda, a costi invariati, inserisce nell'organico un giovane e, al contempo, accompagna verso il pensionamento un suo dipendente dal quale può continuare a trarre, per un determinato periodo di tempo, le competenze utili da trasmettere al giovane assunto.

Con riferimento, poi, alla istituzione del **Fondo** di cui all'art. 24 del Ddl (**per l'uscita anticipata dal lavoro dei lavoratori dipendenti di piccole e medie imprese in crisi**, che abbiano raggiunto un'età anagrafica di almeno 62 anni), occorre esplorare la congruità della dotazione finanziaria, pari a 150 milioni per l'anno 2021 e 200 milioni per ciascuno degli anni 2023 e 2024.

Per quanto concerne, invece, la proroga della fase sperimentale a tutto il 2022 e l'estensione dell'elenco delle attività gravose (art. 25 del Ddl) per lo scivolo verso il pensionamento di vecchiaia attraverso l'**APE sociale**, CNA esprime contrarietà rispetto alla scelta della platea dei soggetti coinvolti, che riguarda numerose attività<sup>1</sup> per le quali è difficile capire per quale motivo, se svolte da un dipendente sono da ritenersi gravose, se svolte da un autonomo no, con conseguente rimando alla disciplina pensionistica ordinaria.

Peraltro, proprio la definizione giuridica di attività artigiana (“esercizio dell'attività di impresa finalizzata alla produzione di beni o servizi, con apporto lavorativo personale da parte dell'imprenditore artigiano”), non lascia dubbi circa la opportunità, non solo concettuale, ma anche concreta, e in termini di equità, di garantire anche ai lavoratori autonomi la possibilità di fruire di questo scivolo verso il pensionamento di vecchiaia per le medesime attività gravose svolte dai dipendenti. Resta inteso che, per gli artigiani che dovessero avvalersi di questo anticipo, troverebbe applicazione la incumulabilità con lo svolgimento dell'attività lavorativa nei limiti previsti dalla legge (4.800 euro). La questione andrebbe seriamente considerata, al fine di valutare una estensione (anche parziale) per i lavoratori autonomi ai quali sarebbe così garantita una possibilità di accesso anticipato al pensionamento di vecchiaia (36 anni di contributi e almeno 63 anni di età), i cui costi non dovrebbero assumere dimensioni particolarmente rilevanti.

Su “**Opzione donna**” per le lavoratrici in possesso di 35 anni di contributi e 58/59 anni di età, pur condividendone la proroga al 31.12.2021 e l'abbassamento del requisito anagrafico rispetto alla precedente versione del Ddl in commento, non si può non rilevare il protrarsi della **iniquità** di un anno anagrafico in più richiesto alle lavoratrici autonome.

In merito al Capo III, si segnalano misure di esoneri contributivi per datori di lavoro privati (art. 30) e decontribuzione per lavoratrici madri (art. 35), aventi però natura contingente.

CNA condivide le misure previste sul fronte della **parità di genere**. All'indomani dell'approvazione della legge sul *payment gap gender*, è quanto mai necessario mettere in atto un piano strategico per la parità di genere. Con il nuovo piano, previsto all'art. 37, l'Italia si dota, per la prima volta, di una strategia nazionale per la parità di genere, basandosi su cinque

---

<sup>1</sup> Allegato 2 all'art. 25 del Ddl di bilancio 2022, contenente a titolo esemplificativo: operatori della cura estetica; artigiani, operai specializzati, agricoltori; conduttori di forni e altri impianti per la lavorazione di vetro, ceramica e materiali assimilati; conduttori di veicoli, macchinari mobili e di sollevamento; (...).



assi portanti di intervento: lavoro, reddito, competenze, condivisione dei carichi di cura familiare e *leadership*. Un tema, quello dell'uguaglianza di genere e dell'occupazione femminile, sul quale il Paese è in forte ritardo, in raffronto agli altri dell'Unione europea. Ad ogni modo, la strategia, secondo una visione organica ed integrata, persegue il duplice approccio dell'integrazione della dimensione di genere combinata con azioni mirate, la cui attuazione si basa in modo trasversale in tutti i campi.

Si diffonde, da più parti, l'esigenza di superare il concetto di equità di genere per immaginare una valorizzazione costante delle competenze e dei talenti al fine di migliorare le *performance* competitive, i risultati economici e finanziari e, più in generale, i livelli di sostenibilità ambientale, sociale ed economica. Non dimentichiamo, al riguardo, che in Italia ci sono molte eccellenze produttive che vedono le donne artefici di grandi successi in ambito imprenditoriale, manageriale e politico. Crediamo nella riuscita di tali obiettivi e soprattutto nel percorso partecipato, con associazioni di categoria ed enti territoriali delineato dalla norma. A tal fine, auspichiamo, sin da ora, la partecipazione agli organismi previsti nel Piano strategico quali l'osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere, la Cabina di regia e il tavolo di lavoro sulla certificazione di genere alle imprese.

CNA valuta altresì positivamente il finanziamento del già esistente Fondo per il sostegno alla parità di genere (art. 36), i cui stanziamenti passano da 2 a 52 milioni di euro annui dall'anno 2023.

Si segnala, ancora, la misura prevista al Titolo V (Riordino ammortizzatori sociali), Capo III (**sostegno al lavoro autonomo**), il cui unico articolo (art. 78) prevede un prolungamento di tre mesi dell'indennità di maternità per le lavoratrici che abbiano dichiarato, nell'anno precedente l'inizio del periodo di maternità, un reddito inferiore a 8.145 euro. La misura, certamente positiva, è tuttavia ancora insufficiente per contrastare efficacemente il basso tasso di natalità riscontrato anche tra le donne lavoratrici autonome.

Rileva, in ultimo, **l'assenza nel testo** del disegno di legge in commento di una norma di proroga della misura di cui all'art. 20 del decreto-legge n. 4/2019 (**Facoltà di riscatto periodi non coperti da contribuzione**), il cui termine sperimentale al 31.12.2021 ne comporterebbe la estromissione dall'ordinamento. Si tratta di una misura, applicabile anche agli iscritti alle Gestioni dei lavoratori autonomi dell'INPS, che consente di riscattare, nei limiti di cinque anni complessivi, periodi non versati a causa di inattività di qualsiasi natura (c.d. "buchi

contributivi”). La misura potrebbe essere utilmente utilizzata dai lavoratori e dagli artigiani che, anche a causa di crisi congiunturali o di inattività per il passaggio da una attività dipendente ad una autonoma, presentano dei vuoti di contribuzione magari determinante per l’accesso al pensionamento.

#### 4.1. Il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali

La riforma degli ammortizzatori sociali contenuta nella legge di bilancio per l’anno 2022 rappresenta un tassello fondamentale per il sistema di sicurezza sociale.

A distanza di sei anni dall’ultima riforma (decreto legislativo n. 148/2015) e dopo circa due anni di fortissima pressione sul sistema del sostegno al reddito, le attuali modifiche normative sono finalizzate a colmare le inefficienze del sistema e a realizzare un modello di Stato sociale inclusivo, **secondo il principio dell’universalismo differenziato**. L’obiettivo dichiarato dal legislatore è quello di dotare tutti i lavoratori di un’adeguata protezione, in linea con il principio di uguaglianza sostanziale e, allo stesso tempo, differenziando le tutele secondo le caratteristiche settoriali e le dimensioni delle imprese di riferimento.

In linea generale, **CNA considera positiva l’azione del legislatore che ha agito nel solco tracciato dal decreto legislativo n. 148/2015**, un testo normativo che ha avuto il grande merito di disegnare un sistema organico di ammortizzatori sociali in costanza di lavoro, con regole uniformi, superando il **vecchio sistema della cassa in deroga**, che ha caratterizzato una stagione difficile per le imprese di minori dimensioni.

Nel realizzare ciò, il decreto legislativo n. 148/2015 aveva dato ampio spazio alle specificità settoriali, con la valorizzazione dei Fondi di Solidarietà Bilaterali, attraverso i quali si è espressa l’autonomia ed il protagonismo delle parti sociali, che li hanno istituiti e regolamentati, talvolta anche prevedendo delle disposizioni maggiormente favorevoli e maggiormente inclusive rispetto al dettato normativo. Come è accaduto, ad esempio, per il Fondo di solidarietà bilaterale alternativo per l’artigianato (FSBA).

Questo percorso è stato valorizzato anche dalla riforma attuale, che non ha agito con una modifica strutturale del sistema, ma ha **potenziato e rafforzato il sistema di protezione sociale in essere**, affinché possa essere maggiormente inclusivo e affinché possa accrescere il grado di equità generale del sistema.

Nel far ciò, la riforma amplia, anzitutto, la platea di lavoratori coperti dagli strumenti di sostegno al reddito, ricomprendendo i lavoratori a domicilio e riducendo significativamente le giornate di anzianità di effettivo lavoro, che passano da 90 a 30 giorni.

Inoltre, vengono ricompresi tra i beneficiari dei trattamenti di integrazione salariale anche gli apprendisti di primo e terzo livello. Si tratta di un'apertura rilevante, che va nella direzione di sostenere l'apprendistato duale, che, nonostante gli incentivi e le opportunità previste dalla normativa, resta una tipologia contrattuale non sufficientemente valorizzata. Sotto questo profilo si segnala come **FSBA** sia già pienamente allineato alla disposizione in parola, avendo sempre riconosciuto le prestazioni di sostegno al reddito a tutti i tipi di apprendisti e non solamente ai lavoratori in apprendistato professionalizzante.

Sempre nell'ottica di implementare il sistema di sicurezza sociale, a partire dal 2022 viene eliminato il doppio massimale degli importi di integrazione salariale e viene preso come unico massimale quello più alto, che quindi diventerà l'unico parametro, indipendentemente dalla retribuzione mensile di riferimento.

Un'altra direttrice della riforma, volta ad accrescere il grado di equità generale del sistema, prevede un meccanismo premiale per le imprese che fanno un basso ricorso agli ammortizzatori sociali: a partire dal 2025, infatti, viene ridotta l'aliquota del contributo addizionale per le imprese che non hanno richiesto gli ammortizzatori sociali per un periodo di 24 mesi dal momento della richiesta.

Più problematica, invece, appare essere la disposizione volta a limitare la compatibilità tra il percepimento degli ammortizzatori sociali e lo svolgimento dell'attività lavorativa. In particolare, la disposizione per la quale, nei casi di lavori di durata inferiore a sei mesi, viene sospeso il trattamento di sostegno al reddito per tutta la durata del rapporto di lavoro, indipendentemente dalle giornate di lavoro effettuate, è una disposizione che non sembra incentivare la ricerca di lavoro e quindi sembra andare in controtendenza con l'obiettivo della Riforma.

Per quanto concerne l'impianto dei singoli strumenti di sostegno al reddito, la riforma potenzia fortemente il sistema della cassa integrazione guadagni straordinaria, che si estende a ricomprendere i lavoratori di tutte le imprese non rientranti nei campi di applicazione dei Fondi di solidarietà e che hanno oltre 15 dipendenti.

**Viene fortemente potenziato il collegamento tra gli interventi di CIGS e le politiche attive del lavoro.** Questo potenziamento rappresenta un elemento centrale nella riforma attuale, che intende non solo creare gli strumenti idonei a gestire le crisi occupazionali, ma anche ad anticiparle e a governare le transizioni.

**Nello specifico, si riscontra una marcata attenzione al profilo della formazione in molteplici disposizioni:** nel programma di riorganizzazione aziendale, che dovrà considerare anche il profilo della riqualificazione professionale; nella disciplina inerente all'accordo di transizione occupazionale, in quanto la procedura di consultazione sindacale dovrà definire anche le azioni di formazione da porre in essere mediante i Fondi Interprofessionali; nella specifica responsabilizzazione nei confronti dei lavoratori, i quali decadono dal diritto alla prestazione in caso di mancata partecipazione alle azioni di formazione; nell'estensione del programma GOL per i lavoratori in CIGS; nel rafforzamento del meccanismo di condizionalità e di riqualificazione professionale e, infine, negli incentivi occupazionali per i datori di lavoro che assumono lavoratori in CIGS, per i quali si prevede un contributo mensile parametrato all'ammontare della CIGS che sarebbe spettato al lavoratore e una maggiore flessibilità nell'utilizzo, senza limite di età, del contratto di apprendistato professionalizzante.

Da tutte queste disposizioni è possibile rintracciare una spiccata attenzione per la creazione di un sistema di ammortizzatori sociali che sia sostenibile e capace di far fronte alle trasformazioni e alle instabilità del mercato, supportando le transizioni occupazionali e attenuando l'impatto sociale della crisi. Visti gli attesi mutamenti strutturali del nostro mercato del lavoro, sarebbe auspicabile tuttavia, che il medesimo approccio possa essere perseguito e sostenuto anche nei confronti degli altri strumenti di sostegno al reddito e non solo nei confronti della CIGS. In altri termini, **sarebbe auspicabile che il legislatore valorizzasse il ruolo della formazione interprofessionale anche nei confronti dei lavoratori che beneficiano dell'assegno di integrazione salariale attraverso i Fondi di solidarietà bilaterali.**

Sotto quest'ultimo profilo, la Riforma conferma l'impianto generale del decreto legislativo n. 148/2015, confermando la gestione esclusiva delle integrazioni salariali da parte dei Fondi di solidarietà bilaterale.

FSBA, in questi anni di funzionamento e soprattutto negli ultimi mesi caratterizzati dall'emergenza epidemiologica, ha sempre agito al massimo dell'efficienza organizzativa e gestionale, divenendo un punto di riferimento per tutto il comparto dell'artigianato. Il

legislatore, valorizzando questo percorso, conferma che FSBA dovrà erogare l'assegno di integrazione salariale a tutte le imprese artigiane, indipendentemente dal numero dei dipendenti, andando quindi verso la direzione che FSBA ha tracciato sin dall'inizio del suo funzionamento. Il testo di riforma, poi, contiene una relevantissima disposizione di interpretazione normativa, che conferma l'obbligatorietà del versamento a FSBA da parte delle imprese artigiane. Questa precisazione, unitamente alla disposizione per la quale a partire dal 2022 la regolarità contributiva ai Fondi diventa requisito fondamentale per il rilascio del DURC, costituisce un importante avanzamento nella certezza del diritto e nel contrasto ad ogni forma di elusione.

Per quanto concerne il merito delle prestazioni dell'assegno di integrazione salariale erogato dai Fondi, si prevede una differenziazione delle durate in base alla dimensione aziendale. Per il FIS, inoltre, vengono variate le aliquote contributive e si introduce un meccanismo di premialità per le imprese fino a 5 dipendenti, che nel semestre precedente non abbiano avanzato domanda di assegno integrazione salariale. Inoltre, specifiche disposizioni di favore vengono previste per l'anno 2022, in cui, proprio al fine di sostenere la ripresa delle imprese segnate da un lungo periodo di recessione, il legislatore prevede delle specifiche riduzioni alle aliquote di contribuzione.

Infine, una disposizione particolarmente positiva si rintraccia anche in materia di **Fondi interprofessionali, che finanziano i percorsi di formazione per lavoratori destinatari del sostegno al reddito**. Questi Fondi, infatti, avranno diritto al rimborso della decurtazione di cui alla l. 190/2014 per gli anni 2022 e 2023. Si tratta di un importante rafforzamento per i Fondi Interprofessionali – che si auspica possa diventare strutturale – e che dovrà condurre i suddetti Fondi ad essere sempre più attenti al potenziamento dei percorsi formativi dei lavoratori, affinché essi siano rispondenti ai fabbisogni delle imprese.

Particolarmente positive, infine, sono le disposizioni volte a rafforzare le politiche attive anche in favore dei lavoratori autonomi mediante l'estensione del programma GOL ai lavoratori autonomi che chiudono la partita IVA e mediante il potenziamento dello sportello per il lavoro autonomo presso i centri per l'impiego.

In questo senso, si auspica uno specifico coinvolgimento delle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori autonomi, affinché queste, attraverso le proprie strutture e le proprie reti di rappresentanza possano contribuire in modo efficiente e capillare al successo delle politiche attive. Sarebbe altresì auspicabile che le azioni di implementazione della formazione nei

confronti dei lavoratori autonomi e degli imprenditori possano diventare strutturali / permanenti all'interno del programma GOL, anche attraverso le opportune sinergie con i Fondi Interprofessionali.

## **5. LE MISURE IN MATERIA DI INFRASTRUTTURE, TRASPORTI, TRANSIZIONE ECOLOGICA ED ENERGIA**

### **5.1. Il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore energetico e del gas**

L'art. 158 del disegno di legge in esame delega all'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente l'individuazione delle misure necessarie alla riduzione delle aliquote relative agli oneri generali di sistema che presiedono alle bollette di luce e gas per il primo trimestre del 2022.

Anche tale intervento è orientato a ridurre gli impatti dei rincari del costo dell'energia per imprese e cittadini, analogamente a quanto fatto finora dal Governo attraverso le misure emergenziali attuate negli ultimi mesi.

Si tratta quindi di una misura positiva volta a contenere i rincari che interverranno anche nei prossimi mesi, sulla scia del trend mondiale tuttora in corso e che impegna due miliardi di euro a tal fine. Tuttavia, CNA segnala che la norma non indica i criteri e le modalità di individuazione dei soggetti beneficiari, né spiega su quali voci della bolletta si interverrà per operare tale riduzione. Sarebbe stato quindi opportuno indicare tali aspetti all'interno del testo, puntando però ad un ambito di applicazione più ampio di quanto fatto con il DL n 130 del 2021, cd taglia bollette, che lascia fuori da una parte dei benefici alcuni settori fortemente impattati dal costo dell'energia.

Più in generale, CNA ritiene prioritario cogliere l'occasione dell'attuale choc energetico – che ha ulteriormente messo in evidenza le criticità di una bolletta mal strutturata - per realizzare l'auspicata riforma degli oneri generali di sistema attraverso la loro traslazione, anche parziale, sulla fiscalità generale, in modo da estrarne il finanziamento dalle bollette pagate da imprese e cittadini.

Si tratta infatti di una riforma attesa dal mondo della piccola impresa, su cui grava l'iniquità di finanziamento degli oneri; un impegno che “occupa” la bolletta per il 33,5% e che toglie competitività alle imprese.

Tra l'altro, tale riforma sarebbe in linea con quelle che il PNRR prevede come riforme in grado di spingere la crescita, intervenendo su un costo fisso aziendale che per le piccole imprese, negli ultimi tempi, impegna circa il 30% del fatturato.

## 5.2. Le misure concernenti infrastrutture e trasporti

Con riguardo all'art. 138 del disegno di legge di Bilancio – disposizione che incrocia il tema della infrastrutturazione autostradale della Penisola – v'è da premettere come, per le imprese operanti nell'autotrasporto, i tempi di percorrenza dipendano, in misura maggiore, dal venire in considerazione di due fattori: il costo di carburante e quello del lavoro. Ben venga, in questo senso, il contributo di 200 milioni riconosciuti alla regione Emilia-Romagna per la realizzazione dell'autostrada regionale Cispadana, progettata per collegare il casello di Reggiolo-Rolo dell'A-22 alla barriera di Ferrara-sud sull'A-13. Un tracciato di circa 65,7 Km, che porterà sensibili benefici in termini di tempi medi di marcia, costi di viaggio e decongestionamento della viabilità.

Degno di attenzione è anche l'art. 139, il quale interviene in materia di Infrastrutture stradali sostenibili. Ebbene, il ricorrente abbattersi di violenti fenomeni naturali, quali smottamenti, allagamenti e dissesti di tipo idrogeologico, unitamente al simultaneo manifestarsi di fenomeni antropici, generano – nei confronti di viabilità e imprese del trasporto – significativi contraccolpi (deviazioni, allungamento dei tempi di percorrenza, ecc.). A detta di CNA, è tempo di investire nel sistema trasportistico. Bene, quindi, l'ammontare complessivo dei contributi stanziati e distribuiti sull'arco temporale 2022-2036, per interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione ed adeguamento funzionale e resilienza ai cambiamenti climatici della viabilità stradale, anche con riferimento a varianti di percorso, di competenza di regioni, province e città metropolitane. Con specifico riferimento alla voce “varianti di percorso”, lamentiamo, tuttavia, il mancato completamento dell'archivio nazionale delle strade che, fra le altre cose, servirebbe proprio ad individuare percorsi alternativi alla viabilità.

Merita un approfondimento anche l'art. 140, dedicato alla questione della messa in sicurezza strade. Da questo punto di vista, si ritiene positivo il *budget* di contributi destinato ai comuni per investimenti finalizzati alla manutenzione straordinaria delle strade comunali, dei marciapiedi e dell'arredo urbano. A dire il vero, però, il *quantum* di risorse attualmente previste per il 2022 e per il 2023 appare del tutto insufficiente, se si tiene conto dello stato in cui versa

la rete stradale italiana, a cominciare da quella di livello comunale. Inoltre, il parametro di ripartizione individuato dal legislatore, imperniato sul dimensionamento della popolazione del singolo comune, non sembra ragionevolmente orientato. Per assicurare la proporzionalità, e, ancor più, l'adeguatezza e la necessaria differenziazione dell'intervento, non può essere assunto a un unico criterio distributivo quello del numero degli abitanti. Lo "schema di calcolo" dovrebbe tener conto di altre variabili, legate alla strategicità dei collegamenti.

Quanto all'art. 131, inteso a istituire un Fondo per la strategia di mobilità sostenibile per la lotta al cambiamento climatico e la riduzione delle emissioni, occorre segnalare la positività della scelta di indirizzo. Rileviamo, tuttavia, l'esiguità delle risorse messe a disposizione dal Governo, in vista di un obiettivo assai complesso da conseguire, posto che circa il 70% dei "mezzi pesanti" circolanti esibiscono (ancora) una classe ambientale da euro 0 a euro 4. Ragion per cui, il Fondo in discorso dovrebbe poter contare su risorse aggiuntive. Non solo: oltreché finalizzato, *in primis*, al ricambio del parco autobus del trasporto pubblico locale e al soddisfacimento di altri apprezzabili fini, nella misura in cui contempla (correttamente) il "rinnovo dei mezzi adibiti all'autotrasporto", dalla lettura della disposizione dovrebbe essere incontrovertibile e chiaro l'impegno pubblico inteso a sostenere l'ammodernamento dei mezzi adibiti al trasporto merci, a quello pubblico non di linea (taxi e noleggio auto), oltreché a quello turistico coperto.

Infine, in ordine all'art. 40, volto a prefissare livelli essenziali delle prestazioni in materia di trasporto scolastico di studenti disabili, non possiamo che esprimere il nostro favore in ordine alla quota di risorse finalizzata a incrementare il numero di studenti disabili, frequentanti la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di 1° grado, privi di autonomia, cui viene fornito il trasporto per raggiungere la sede scolastica. La misura, affinché venga materialmente declinata, si avvarrà del metodo dei *costi standard*, ai fini della quantificazione delle risorse da destinare ai singoli comuni.

### **5.3. Le questioni che investono il trasporto merci e persone**

#### **La doverosa calmierazione dell'incremento del costo del carburante**

L'onda lunga degli effetti indotti della pandemia ha fatto lievitare, com'è noto, i prezzi delle materie prime, compreso il costo del gasolio. Tra il prezzo medio dell'anno 2020 e quello registrato al mese di ottobre 2021, l'incremento – secondo le stime del Ministero dello Sviluppo



economico – è risultato pari a 0,273 euro per litro. Tradotto: un esborso di quasi 10mila euro, in media, per effettuare il pieno nel corso dell'anno.

Motivo per cui, è il caso di procedere alla calmierazione del costo del gasolio professionale (trasporto merci e persone), onde porre argine alle ripercussioni scaturenti da detto aumento. E ciò attraverso la riduzione dell'incidenza delle accise, le quali, nel concorrere (e non poco) alla determinazione del prezzo finale del carburante, faticano, in molti casi, a giustificare la propria permanenza nell'ordinamento, a tanti anni dalla loro previsione e, quindi, dalla loro iniziale ragione istitutiva.

### **La necessità di assicurare l'efficacia dell'adeguamento del corrispettivo spettante al vettore**

Vi è poi da eccepire, in questa sede, la legittima pretesa di esigere, una volta per tutte, la portata conformativa della norma di cui all'art. 83, comma 5, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, sia in presenza di un contratto pattuito per iscritto, che di un analogo rapporto fra privati perfezionato in forma differente. In sostanza, occorre che il decisore politico si prodighi per individuare delle soluzioni concrete atte a garantire l'efficacia dell'adeguamento (legislativamente disposto) del corrispettivo spettante al vettore, qualora – nella materiale esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto – intervengano consistenti variazioni nel prezzo del carburante e nelle tariffe autostradali, per come prefissate dalla richiamata disposizione.

### **La decontribuzione a favore delle imprese dell'autotrasporto penalizzate da reiterati interventi manuntentivi**

In considerazione del fatto che l'attraversamento, per via autostradale, di vasti territori del nostro Paese (Liguria, Abruzzo, ecc.), risulta fortemente condizionato dal ricorrere di un numero considerevole di cantieri, con ciò che ne consegue in termini di restringimenti, abbassamento dei limiti di velocità e riduzione dei tempi di percorrenza, si pone l'esigenza, per l'autorità statale, di indennizzare, in qualche modo, le imprese dell'autotrasporto merci e persone per il disagio sopportato. Per tale motivo, appare quantomai opportuno che ai datori di lavoro delle anzidette imprese, in grado di documentare l'impatto dei lavori manuntentivi

autostradali rispetto al pratico esercizio dell'attività d'impresa, sia riconosciuto l'esonero parziale (pari al 30%) dal versamento dei contributi previdenziali dovuti.

### **Le dovute garanzie per la continuità del riconoscimento del rimborso accise**

In una logica di socializzazione degli sforzi e di “corrispettività delle prestazioni”, importa fare in modo che la riconversione ecologica della mobilità assuma i tratti di un progetto realmente condiviso e partecipato. Pertanto, per non recare oltremodo perturbamento agli operatori del trasporto, non si può prescindere dalla riconferma del rimborso sulle accise, acquisito che, a rigore, gli unici mezzi a beneficiarne sarebbero quelli inquadrabili nella classe ambientale euro 5 e 6. Trattasi non già di agevolazioni ad aggio della categoria, quanto di misure tese a ridurre il divario in termini di costi di gestione, specie nel raffronto con i competitori extra UE.

A ciò si aggiunga che, per paradosso, chi ha effettuato investimenti nei mezzi di nuova generazione (euro 5 e 6), in questo particolare frangente, si vede costretto a fronteggiare la irreperibilità dell'AdBlue, un additivo necessario al funzionamento dei motori *diesel*, con conseguente impennata del relativo prezzo di mercato. Il che si spiega con la crescita del costo del gas naturale, componente indispensabile per la sintetizzazione dell'AdBlue. Ecco perché appare ipotizzabile la previsione di un intervento agevolativo (es. credito d'imposta) per favorire l'acquisto di gas naturale impiegato in usi industriali, di modo da contenere gli incrementi dei prezzi al consumo dei beni derivati.

In ultimo, per restare in tema di accise, attese le carenze di organico della Agenzia delle dogane, è ragionevole pensare che, a fronte dell'istanza presentata dall'impresa, si possa disporre immediatamente del rimborso delle accise. Questo, senza dover attendere la risposta del competente ufficio territoriale della Agenzia ovvero la decorrenza dei canonici 60 giorni per l'applicazione del silenzio assenso.

### **La riconferma del fondo dell'autotrasporto**

Importa fare in modo che siano riconfermati i 240 milioni di euro destinati al Fondo autotrasporto (spese non documentabili, rimborsi pedaggi autostradali, incentivi per gli investimenti e per la formazione).

### **Il mantenimento del marebonus e ferrobonus**

Mette conto mantenere anche le agevolazioni cosiddette “Marebonus” e “Ferrobonus”. A riguardo, per ciò che concerne il “Marebonus” (decreto ministeriale 13 settembre 2017, n. 176), occorre rimodulare la vigente impostazione, affinché il contributo economico arrivi direttamente alle imprese di autotrasporto e non già (come attualmente stabilito) agli armatori ovvero agli operatori logistici, chiamati a stornarne una parte agli autotrasportatori. Urge, allora, riscrivere il meccanismo preordinato a sovrintendere il riparto delle agevolazioni. Si tratta, all’atto pratico, di consentire alle imprese artigiane dell’autotrasporto – che costituiscono la stragrande maggioranza delle imprese del settore iscritte in CCIAA – di poter usufruire degli incentivi e quindi sviluppare in termini effettivi l’intermodale. *Ergo*, riconsiderare la relativa disciplina, azzerando la soglia per gli imbarchi (attualmente fissata a 150), sotto la quale sussiste la facoltà (e non l’obbligo) di ribaltamento del beneficio da parte dell’armatore, il quale, nella prassi, tende a non riconoscere alcunché alle imprese dell’autotrasporto.

### **Il necessario aggiornamento dei valori indicativi dei costi di esercizio dell’autotrasporto e il nodo della “mancata” cogenza**

L’ultimo adeguamento dei valori dei costi di esercizio dell’impresa di autotrasporto risale all’adozione del decreto direttoriale 27 novembre 2020, n. 206, il quale – va sottolineato – prevede la possibilità di ricorrere ad “eventuali aggiornamenti”. Ed allora, stante i risvolti (negativi) ingenerati dall’emergenza pandemica, in specie sotto il profilo dell’aumento esponenziale del costo degli idrocarburi, appare di improcrastinabile attualità l’esigenza di provvedere al loro aggiornamento, sì da pervenire alla relativa ripubblicazione.

Preme rammentare, inoltre, come la base normativa di tali aggiornamenti risiede in una disposizione (cfr. l’art. 1, comma 250 della legge 23 dicembre 2014, n. 190) che, nel rimettere all’autonomia negoziale delle parti la definizione di prezzi e condizioni, impone, in ogni caso, alle stesse di tenere in considerazione – in sede di conclusione del contratto di trasporto – il rispetto dei principi di adeguatezza in materia di sicurezza stradale e sociale. Si ricava, pertanto, la scelta del legislatore di non attribuire “natura cogente” ai valori indicativi di riferimento. Con il che, tuttavia, si finisce col registrare una prassi tendente all’elusione del di per sé blando vincolo di legge, constatato l’ineguale potere contrattuale espresso da committenti (contraenti forti) e vettori (contraenti deboli). Per concludere, allora, in una prospettiva di riequilibrio del mercato, non si può che evidenziare il bisogno di accordare una ben più efficace copertura

normativa alle istanze legittimamente sollevate dagli autotrasportatori conto terzi, conferendo effettiva giuridicità al precetto contenuto nella richiamata disposizione.

### **La revisione dei “mezzi pesanti” presso i privati: una riforma mai attuata**

In merito alla *vexata quaestio* del deferimento delle operazioni di revisione periodica sui “mezzi pesanti” (massa complessiva superiore alle 3,5 t) ai centri di controllo privati, la conversione in legge del cosiddetto “decreto Infrastrutture” (decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121) ha aggiunto (almeno sulla carta) un ulteriore tassello nel processo di strutturazione di un più funzionale sistema delle revisioni dei veicoli a motore. In linea di principio, infatti, grazie al menzionato provvedimento, già dallo scorso mese di settembre – a completamento del quadro delle attribuzioni di carattere operativo ragionevolmente affidabili ai centri di controllo – sarebbe possibile effettuare la revisione di rimorchi e semirimorchi col solo intervento dei centri di revisione privati. Ciò, tuttavia, vale solo in astratto, giacché, senza l’adozione dell’occorrente decreto attuativo, anche tale affidamento risulterà privo della dovuta precettività giuridica, restando, in via di fatto, una prerogativa in capo alla Motorizzazione civile. A ragion veduta, allora, per non vedere frustrata (una volta in più) l’interesse dell’utenza ad un servizio celere ed efficiente, nonché lese le aspettative delle imprese artigiane operanti nella revisione, essendo da tempo scaduto il termine per l’adozione del summenzionato decreto, appare il caso di interrompere l’insostenibile situazione di inerzia determinatasi a cagione della passività ministeriale.

### **La definizione e il completamento dell’archivio nazionale delle strade**

Agli interventi di tipo economico per la manutenzione e la messa in sicurezza delle strade previsti nel disegno di legge di Bilancio, occorre affiancare una norma che muova nella direzione di allestire l’archivio nazionale delle strade, strumento propedeutico al conseguimento di maggiori indici di sicurezza stradale mediante una conoscenza analitica della rete stradale della Penisola. È bene ricordare, infatti, come il detto archivio sia stato pensato per soddisfare finalità di monitoraggio dello stato tecnico e giuridico delle infrastrutture stradali, di modo da semplificare la programmazione degli interventi, con onere di raccolta dei dati in capo agli enti proprietari e/o gestori della strada. Trattasi, tuttavia, di un progetto normativo finora disatteso, complice la mancata predisposizione del catasto delle strade (valido per autostrade,

strade regionali, provinciali e comunali extraurbane). Inadempienze insopportabili, se si considerano le 1.918 opere a rischio segnalate, con dovizia di particolare, dall'UPI.

## **6. GLI INTERVENTI A FAVORE DEL SETTORE DEL CINEMA E DELL'AUDIOVISIVO**

L'art. 113, al comma 1, prevede l'incremento di 110 milioni di euro annui per quanto riguarda la dotazione del Fondo di cui alla L. 220/2016. Come noto l'obiettivo degli aiuti di Stato al settore è la tutela dell'espressione culturale e del potenziale creativo dei singoli Stati membri, minacciati dall'omologazione e dall'appiattimento culturale delle Televisioni, che devono poter generare anche sviluppo e consolidamento economico nel settore. Gli Stati membri devono dunque intervenire nelle dinamiche del libero mercato per sostenere le imprese del settore che, per le loro caratteristiche per lo più di MPMI, non possono sopravvivere alle sole leggi di mercato, ma la cui esistenza è ritenuta essenziale allo sviluppo culturale e sociale di ogni comunità. Esse infatti garantiscono quella diversità culturale (intesa come pluralità di voci e di identità locali) che si deve preservare in quanto motore per qualsiasi processo di creazione e innovazione, mentre il solo mercato rischierebbe di appiattire i modelli culturali e sociali alle sole logiche del profitto. Per l'Unione europea è dunque il sostegno allo sviluppo culturale e creativo che genera poi sviluppo e consolidamento economico, e non viceversa.

Questa premessa è utile per comprendere perché il mero aumento di disponibilità finanziarie della Legge Cinema generi preoccupazione, se non accompagnato dalle necessarie garanzie e dai correttivi fondamentali per preservare lo spirito originario della norma. L'aumento delle risorse infatti va incardinato dentro un equilibrio tra le esigenze industriale e quelle culturali del settore. Purtroppo la legge Cinema, soprattutto nell'interpretazione dei Decreti attuativi prima e a causa della pandemia poi, si è via via spostata sempre più verso l'aiuto, per lo più indiretto ma cospicuo grazie al tax credit, alle imprese più strutturate e rivolte al prodotto di mercato, in particolare dell'audiovisivo, in un abbraccio con TV e OTT che svilisce, se non annulla, la figura del produttore indipendente e che smentisce, di fatto, i principi di matrice europea sopra richiamati.

Ecco perché è necessario intervenire subito per invertire una tendenza paradossale, quella di una Legge Cinema sempre più rivolta al sostegno al mercato invece che agli aspetti culturale, sociali e artistici legati all'immaginario del nostro Paese, mettendo in campo, fin da questa legge

di Bilancio, alcuni interventi urgenti e necessari per dare respiro alle piccole e micro imprese e affrontare poi in una Legge ad hoc una revisione della Legge 220/2016 che recuperi il suo spirito originario e la liberi dal peso sempre maggiore dell'audiovisivo, che rischia di distruggere il tessuto economico, culturale e sociale di un intero settore.

Se così non sarà, a causa anche di una burocrazia ormai insostenibile, rigida se non ottusa, paradosso di semplificazioni che peggiorano situazioni precedenti già complicate e che nei fatti può essere sostenuta solo da imprese sufficientemente strutturate, nel giro di pochi anni la maggior parte delle piccole e micro imprese dedite per lo più ai film di qualità, ai documentari, alle opere prime e quindi alla scoperta di giovani talenti e alla pluralità di espressione, non esisterà più e con esse tutto quello che rappresentano per il settore e per il nostro Paese.

Per questi motivi, CNA ritiene necessario: 1) innalzare la quota del Fondo Cinema e Audiovisivo destinata ai contributi selettivi per lo sviluppo, la produzione, la distribuzione e i festival che sono quelli che finanziano direttamente il cinema dell'eccezione culturale e di qualità riequilibrando il Fondo che adesso, attraverso il tax credit, sostiene le grandi produzioni e i progetti audiovisivi; 2) garantire un *plafond* adeguato ai contributi automatici, un sistema virtuoso che può e deve far crescere e consolidare il sistema produttivo nazionale e le aziende del settore; 3) in tema di obblighi di investimento dei fornitori media (Broadcaster e OTT) prevedere una quota minima e sottoquote minime per il cinema italiano e alcuni generi (documentari e animazione); 4) abrogare la disposizione che consentiva nel primo periodo di pandemia di non rispettare i meccanismi di tutela dei fondi destinati ai contributi selettivi, pensati per sostenere opere cinematografiche prime e seconde, di giovani autori, "difficili" realizzate con modeste attività finanziarie, di particolare qualità artistica ecc.

