

**NOTA ASSONIME SUL DISEGNO DI LEGGE A.C. 2461 DI CONVERSIONE DEL DL N. 23/2020
“CD DECRETO LIQUIDITÀ”**

NOTA ASSONIME SULL' ATTO CAMERA 2461 "CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE 8 APRILE 2020, N. 23, RECANTE MISURE URGENTI IN MATERIA DI ACCESSO AL CREDITO E DI ADEMPIMENTI FISCALI PER LE IMPRESE, DI POTERI SPECIALI NEI SETTORI STRATEGICI, NONCHÉ INTERVENTI IN MATERIA DI SALUTE E LAVORO, DI PROROGA DI TERMINI AMMINISTRATIVI E PROCESSUALI"

1. Le misure a sostegno della liquidità delle imprese

Il decreto legge 8 aprile 2020, n. 23 (decreto 'Liquidità' o decreto 'Imprese') contiene una serie di importanti disposizioni volte ad agevolare l'accesso al credito delle imprese nel contesto dell'attuale emergenza economica. Operano in questo senso sia le garanzie pubbliche attraverso SACE dei nuovi finanziamenti erogati dalle banche e dagli intermediari finanziari alle imprese con sede in Italia, sia l'ampliamento dell'operatività del Fondo centrale di garanzia PMI. In aggiunta, il decreto ha previsto una garanzia a favore di Cassa depositi e prestiti per le esposizioni derivanti da garanzie su portafogli di finanziamenti concessi alle imprese con sede in Italia ed ha potenziato il ruolo della SACE nel sostegno al credito all'esportazione.

Il decreto, le cui coperture sono in corso di definizione e confluiranno nel cosiddetto decreto Aprile, mette a disposizione rilevanti risorse per fare fronte nel breve periodo alle pressanti esigenze di liquidità delle imprese italiane.

Per l'efficacia di queste misure è indispensabile che i finanziamenti siano disponibili nel minore tempo possibile. I soggetti coinvolti (Fondo PMI, Sace, settore bancario) si sono attivati per rendere operativo il sistema in tempi brevi. L'esigenza di **semplificare al massimo l'accesso alla liquidità** per i soggetti coinvolti resta una priorità.

Un tema sollevato dalle banche, che merita considerazione in sede di conversione del decreto, riguarda l'impossibilità di conciliare i tempi strettissimi in cui, nell'interesse generale, le banche devono procedere all'erogazione del credito coperto da garanzia con una normale valutazione del merito di credito. A questo fine si potrebbe prevedere, al di là degli automatismi già previsti per i finanziamenti sino a 25.000 euro, che anche per gli altri finanziamenti coperti da garanzia SACE o del Fondo Pmi, ex articolo 1 e 13 del decreto, in relazione all'emergenza liquidità, **l'erogazione sia subordinata alla sola verifica di una serie di requisiti di accesso** che devono essere dichiarati, sotto la propria responsabilità e a rischio di significative sanzioni in caso di dichiarazioni mendaci, dall'impresa che richiede il credito. La verifica documentale della sussistenza

di questi requisiti dovrebbe essere considerata sufficiente a rendere il credito legittimamente concesso ed erogato, sotto tutti i profili.

Lo strumento su cui sono incentrate le disposizioni del decreto legge n. 23/2020 a sostegno della liquidità delle imprese è la garanzia pubblica sui finanziamenti. Rispetto alla sovvenzione diretta, la **garanzia pubblica esercita un effetto leva**, che consente di mobilitare maggiori risorse a sostegno delle imprese. Anche in termini di impatto sulla finanza pubblica la garanzia comporta vantaggi, soprattutto se si creeranno le condizioni per cui l'esigenza di ricorrere alla garanzia pubblica sarà limitata a un ristretto numero di casi.

L'impiego delle misure previste dal decreto determinerà tuttavia un incremento dell'**indebitamento delle imprese italiane**, in media già elevato rispetto agli standard europei. Ciò avviene in un contesto in cui i ricavi di gran parte delle imprese sono, per un periodo significativo, significativamente ridotti a causa dell'emergenza Covid-19.

È dunque fondamentale già da ora ragionare su **interventi che rafforzino la sostenibilità finanziaria dei bilanci delle imprese italiane**, prevenendo in ultima istanza, l'accumulo di crediti deteriorati nel bilancio delle banche. Senza queste misure vi è il rischio che le banche possano in futuro avere difficoltà a rinnovare i prestiti verso imprese. Alcune disposizioni potrebbero essere inserite già nel decreto Aprile, di prossima adozione.

Per quanto riguarda le **imprese di minori dimensioni**, l'impatto negativo della crisi sui flussi di cassa è solo in parte compensato dagli aggiustamenti di breve termine sui costi operativi e dagli aiuti pubblici già disponibili (ad esempio, la cassa integrazione guadagni). Una parte significativa delle perdite subite da queste attività non sarà recuperabile. Per queste imprese si potrebbero prevedere sovvenzioni dirette (trasferimenti diretti a fondo perduto) da parte dello Stato per compensare, almeno in parte, il pregiudizio subito a causa della crisi e consentire la copertura delle spese operative. Questo tipo di interventi è consentito dalle regole sugli aiuti di Stato ed è stato già utilizzato in altri Stati membri. Questi interventi sarebbero fondamentali per evitare il diffondersi, tra le imprese di minori dimensioni, di situazioni di non sostenibilità dal punto di vista finanziario e il rischio di uscita dal mercato a causa della pandemia. Restano da definire i criteri di ammissibilità delle imprese a questi interventi.

Per le imprese **medio-grandi**, indicativamente con fatturato superiore a 25 milioni o più di 50 dipendenti, ma comunque sotto i 5 miliardi di fatturato, l'Assonime ha recentemente avanzato una proposta che offre alle imprese non finanziarie uno

strumento di ricapitalizzazione. Secondo questa proposta una parte dei finanziamenti ottenuti attraverso le misure previste dal decreto liquidità potrebbero essere convertiti in capitale di rischio. Assonime propone di creare un nuovo soggetto nella forma di un Fondo di investimento a capitale prevalentemente pubblico che aiuti il sistema ad assorbire l'eccesso di indebitamento favorendone la ricapitalizzazione.

Il Fondo per la ricapitalizzazione delle imprese medio-grandi

Il Fondo avrebbe la funzione di assicurare alle imprese con buoni fondamentali, ma in fragili situazioni patrimoniali, nuove iniezioni di capitale attraverso diverse tipologie di interventi, compresa la possibilità di acquistare strumenti ibridi e speciali strumenti partecipativi. Dovrebbe essere inclusa la possibilità di intervenire sul capitale attraverso operazioni di *debt equity swap*.

Il Fondo potrebbe essere sottoscritto primariamente da una istituzione pubblica (Cassa Depositi e Prestiti) con possibilità di coinvestimento da parte di altre istituzioni finanziarie e altri soggetti istituzionali italiani (es. Fondazioni bancarie, Fondi pensione, società di assicurazione), e da parte delle banche nel momento della conversione di prestiti convertibili.

La dimensione del Fondo è ipotizzabile in 20 miliardi (eventualmente incrementabili fino a un massimo di 25 miliardi). Tenendo conto delle soglie di esclusione dall'intervento, il supporto del Fondo potrebbe contribuire in maniera sostanziale a ristabilire una adeguata patrimonializzazione del sistema delle imprese non finanziarie italiane.

La selezione degli investimenti dovrebbe avvenire a domanda dell'impresa, con il sostegno e il parere della banca creditrice. Quando possibile, l'imprenditore dovrebbe partecipare all'aumento di capitale nel momento della ricapitalizzazione.

L'intervento del Fondo dovrebbe essere temporaneo, senza diritti di voto o con limitati diritti di voto tesi a preservare i valori aziendali; si dovrebbero prevedere meccanismi di uscita verso gli stessi azionisti o verso il mercato. Gli azionisti manterrebbero la gestione dell'impresa, ma sarebbero vincolati nella distribuzione degli utili, nei compensi del management e nell'acquisto di azioni proprie.

Infine, un'importante fonte di liquidità, in questo gravissimo momento di difficoltà per il mondo imprenditoriale può giungere dalla smobilizzazione dei **debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni**. Il pagamento dei debiti commerciali non costituisce un aiuto pubblico, ma un obbligo delle pubbliche amministrazioni nei confronti dei fornitori. Negli anni passati sono state adottate alcune iniziative per ridurre lo stock dei debiti commerciali scaduti e certificati e per velocizzare i pagamenti, ma i risultati sono ancora insoddisfacenti. I ritardi nei pagamenti delle forniture, dei servizi e dei lavori pubblici continuano a rappresentare una criticità per le imprese italiane. Pur non essendo disponibili dati ufficiali aggiornati, l'ammontare dei debiti scaduti e certificati presumibilmente supera i 30 miliardi di euro. Per questi motivi, Assonime considera molto importante che nel decreto Aprile vengano inserite, a complemento di quanto previsto dal decreto Liquidità, misure per facilitare l'accesso delle imprese alla liquidità in relazione ai debiti scaduti e certificati, per ridurre gli ostacoli al pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni delle forniture, dei servizi e dei lavori e opportune misure di natura fiscale in tema di compensazioni, come illustrato più in dettaglio nel paragrafo successivo.

2. Le misure fiscali

In ambito fiscale, in questo periodo è molto intensa la nostra interlocuzione con l'Amministrazione finanziaria e, in particolare, con il Dipartimento delle politiche fiscali.

Le proposte che da più parti sono state avanzate per aiutare le imprese e i professionisti in questa situazione di crisi sono di varia natura.

Molte di queste proposte si indirizzano verso la riduzione delle aliquote di imposta (ad esempio, dell'IRES, dell'IVA, delle imposte sostitutive) o della base imponibile (ad esempio, incrementando il costo figurativo dell'ACE, eliminando i limiti alla deduzione degli interessi passivi, ecc.).

Si tratta di misure senz'altro apprezzabili. In particolare, nel medio periodo, il potenziamento dell'Ace – istituito attualmente in vigore e che ha ben funzionato in passato – potrebbe costituire un'importante **spinta** a realizzare **nuove iniezioni di capitale nelle imprese** che, tra l'altro, verrebbe a ben coordinarsi con la proposta già illustrata di istituire un Fondo per la loro ricapitalizzazione.

Tuttavia, sono misure che, in termini generali, nel contesto attuale giovano soprattutto alle imprese che presentano redditi da assoggettare a tassazione. Ed è proprio questo il loro limite, perché tale situazione non facilmente si verificherà in questo periodo o, al più, si verificherà per poche imprese: la generalizzata contrazione dell'attività

imprenditoriale si tradurrà molto probabilmente in una contrazione del reddito, se non – come è più probabile – nella manifestazione di perdite fiscali.

Per questo motivo, la nostra azione si è concentrata, soprattutto, nel ridurre le spese correnti di natura fiscale, al fine di aiutare in questo modo le imprese a mantenere o, comunque, a non ridurre ulteriormente le proprie disponibilità finanziarie che è il vero “snodo” di fondo di questa congiuntura.

Sotto questo profilo, ci stiamo adoperando innanzitutto per ottenere un generale rinvio dei versamenti fiscali in scadenza. Abbiamo già proposto ai competenti organi ministeriali di sospendere non solo il versamento dell’IVA sulle operazioni domestiche, ma anche il versamento dell’IVA in dogana che grava fortemente sulle imprese della grande distribuzione (diverse da quelle che operano nel settore alimentare) e che devono sdoganare le merci (altrimenti non sono in grado di riaprire) e non hanno ricavi su cui detrarre l’IVA. Analoga richiesta è stata fatta per l’imposta di bollo sui molteplici accordi in atto inter partes per prorogare i finanziamenti stipulati nel mercato retail.

Più in generale, la nostra intenzione è di richiedere una sospensione a tutto campo dei versamenti in scadenza (si pensi alle imposte da autoliquidare sulle dichiarazioni dei redditi, alle varie imposte sostitutive, all’IMU gravante sui capannoni, ecc.) e di estendere questa sospensione possibilmente fino agli ultimi mesi dell’anno.

Sempre in quest’ottica, stiamo discutendo con i competenti organi ministeriali di altre misure. Ad esempio, una delle più importanti per le medie e grandi imprese è quella di trasformare le DTA (i.e.: le imposte differite attive) sulle perdite fiscali e delle eccedenze di ACE – e, cioè, di poste che potranno essere utilizzate in compensazione con redditi futuri, se e quando tali redditi potranno essere prodotti – in crediti di imposta immediatamente utilizzabili. La norma è già stata introdotta nel decreto Cura Italia, ma presenta vari limiti applicativi che andrebbero rimossi. Così come sarebbe opportuno – come già evidenziato da Assonime a commento delle disposizioni del decreto Cura Italia – estendere il credito di imposta già riconosciuto per i canoni di locazione di negozi e botteghe a tutti i canoni di affitto degli immobili strumentali delle imprese che hanno dovuto sospendere la propria attività a causa dell’emergenza sanitaria.

Altra misura fondamentale, sotto questo profilo, potrebbe essere quella di consentire alle imprese di compensare senza limiti i propri crediti - non solo fiscali ma anche commerciali - verso l’Amministrazione con i propri debiti fiscali. In particolare, per quanto riguarda la compensazione dei crediti commerciali, si tratterebbe di una modalità ulteriore per rispondere all’esigenza, già evidenziata nel paragrafo

precedente, di un più rapido smobilizzo dei crediti vantati dalle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Infine si potrebbe agire sul fronte dell'IVA. A tale riguardo, anche il *Forum on tax administration* (Fta) OCSE ha recentemente pubblicato un documento nel quale invita gli Stati ad accelerare i rimborsi IVA, a rendere più flessibile il recupero dell'IVA sui crediti insoluti e ad estendere temporaneamente il regime opzionale della liquidazione dell'IVA per cassa; regime che consente di differire l'esigibilità e la detraibilità dell'IVA al momento in cui i corrispettivi sono riscossi e le forniture sono pagate. In realtà, noi siamo uno dei pochi Stati che hanno introdotto questo regime, ma solo per le imprese con un volume di affari non superiore a 2 milioni di euro, così come prescrive la direttiva. Occorrerebbe valutare se tale regime possa essere esteso alle imprese di maggiore dimensione, di intesa con le istituzioni europee.

3. Misure societarie e concorsuali per la crisi d'impresa

Il decreto legge n. 23/2020 interviene per salvaguardare la continuità aziendale e impedire l'estromissione dal mercato di imprese sane e liquidazioni inefficienti in danno dei creditori. Per le misure societarie l'intervento operato dal decreto neutralizza gli effetti della crisi sanitaria sulle prospettive di continuità aziendale delle imprese; per le misure concorsuali introduce la sospensione dei termini processuali e la deroga generale ad alcune disposizioni della legge fallimentare, nonché il rinvio dell'entrata in vigore del codice della crisi.

Il complesso delle misure è da ritenere condivisibile e opportuno. Per le misure societarie alcune incertezze interpretative riguardano il profilo del congelamento del presupposto della continuità aziendale sussistente al termine dell'esercizio precedente. Sul punto sarebbe auspicabile un chiarimento, in coerenza con le finalità di fondo dell'intervento normativo, sull'articolo 7, comma 2 del decreto per precisare che la norma si riferisce all'ultimo bilancio chiuso precedente a quello in cui si valuta la sussistenza della continuità.

Le misure societarie non contemplano, invece, la sospensione della responsabilità degli amministratori per aver proseguito l'attività con pregiudizio dei creditori, non adottando le misure necessarie a massimizzare il valore per l'impresa. Queste misure sono state prese da altri paesi, come Germania e Regno Unito, con modifica del codice civile tedesco o delle regole sulla responsabilità degli amministratori per *wrongful trading*. In parte la sospensione degli obblighi di ricapitalizzazione previsti dal decreto all'art. 6 svolgono una funzione analoga, ma tenuto conto delle sfide gestionali che gli

amministratori si trovano a fronteggiare in questa fase, sarebbe opportuno un intervento temporaneo sulle regole generali dell'azione di responsabilità verso gli amministratori di cui all'articolo 2393 del codice civile, quantomeno escludendo la colpa grave, sul modello di quanto avviene per i professionisti intellettuali all'art. 2236, in relazione a questioni tecniche di particolare difficoltà.

Infine, con riguardo alle misure concorsuali non appare condivisibile la previsione dell'articolo 10 del decreto legge n. 23/2020 che prevede l'improcedibilità anche della dichiarazione di fallimento presentata dallo stesso imprenditore. Non si comprende la ragione di impedire all'imprenditore insolvente, che intenda cessare la propria attività, di porre fine ad essa, costringendolo a proseguirla fino al 30 giugno 2020, aggravando ulteriormente il dissesto. Sul punto sussiste tra l'altro un'incongruenza con i requisiti posti per la concessione dei finanziamenti SACE e Fondo garanzia PMI, che di fatto porrebbero alcune imprese nella condizione di non poter fallire, ma di non poter accedere neppure ai finanziamenti per proseguire, rimanendo un limbo che può solo aggravare il dissesto. Si ritiene pertanto opportuno estendere il caso di esenzione dell'improcedibilità anche al fallimento in proprio, disciplinato dall'articolo 14 della legge fallimentare.