



CONFINDUSTRIA

Commissioni riunite Finanze e  
Attività produttive

Camera dei deputati

28 Aprile 2020

Audizione Parlamentare



CONFINDUSTRIA

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 (cd. Decreto Liquidità)

A.C. 2461

A cura di:

Marcella Panucci

*Direttore Generale di Confindustria*

## Valutazioni generali

Illustri Presidenti, Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio per averci invitato a illustrare le nostre valutazioni sul decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (cd. Decreto liquidità).

Il provvedimento prevede un set di misure per garantire flussi di liquidità alle imprese, prorogare i versamenti erariali e contributivi e rafforzare la capacità di resilienza del tessuto produttivo, anche rispetto al rischio di “acquisti predatori”.

Si tratta di un intervento necessario e nel complesso condivisibile, anche se ancora insufficiente rispetto all’impatto pesantissimo, e senza precedenti nella storia moderna del Paese, che la pandemia sta provocando sul tessuto produttivo italiano.

Infatti, in uno scenario che vede la fase acuta dell’emergenza sanitaria terminare a maggio e la riapertura delle imprese industriali completarsi entro giugno, il PIL italiano subirà - secondo stime prudenziali del nostro Centro Studi - una caduta del 10% nei primi due trimestri del 2020. Il fabbisogno di liquidità per le imprese nel 2020, provocato da tale caduta dell’attività economica e dei fatturati, è stimato a 57 miliardi con fine dell’epidemia a giugno, che salirebbero a 138 miliardi con fine epidemia a dicembre. Di questi, 31 miliardi sono relativi alle piccole e medie imprese nello scenario migliore, 75 miliardi in quello peggiore.

Prima di entrare nel merito, vorrei svolgere alcune brevi considerazioni generali sul complesso ordito normativo costituito dagli otto decreti-legge adottati finora dal Governo e, in particolare, sul Decreto liquidità.

L’efficacia complessiva di questi interventi, in gran parte analoghi a quelle adottati da altri Paesi (es. Germania, Francia, Spagna), è strettamente legata sì alla durata della recessione e alla rapidità della ripresa, ma anche alla tempestiva fruibilità delle indispensabili misure di sostegno pubblico da parte di cittadini e imprese.

In proposito, la gravità della situazione socio-economica impone a tutti gli attori coinvolti, pubblici e privati, l’adozione di procedure, anche di carattere organizzativo, per il conseguimento di due fondamentali obiettivi: *i)* ridurre al minimo lo scarto temporale tra l’adozione delle norme primarie e la loro concreta operatività; *ii)* velocizzare e semplificare al massimo l’accesso ai benefici, prevedendo il più possibile un sistema di controlli *ex post* sui requisiti di accesso.

Nel caso del Decreto in esame, sarà dunque essenziale assicurare, anche rispetto alle eventuali modifiche al provvedimento durante l’iter di conversione, un assetto che punti su meccanismi di autocertificazione da parte delle imprese - con conseguente assunzione di responsabilità, anche penale - per quanto concerne sia i requisiti di accesso alle garanzie, sia la destinazione delle risorse ottenute per le finalità previste dal Decreto.

Inoltre - si ribadisce - la sua efficacia è legata a uno sforzo straordinario, da parte di tutti gli attori coinvolti, sempre per assicurare la celere implementazione delle misure di sostegno.

Anche a seguito delle autorizzazioni già fornite dalla Commissione europea, occorre dunque procedere con speditezza nella concessione delle garanzie, perché **complicazioni burocratiche** e ritardi rischiano di compromettere per sempre la sopravvivenza delle imprese.

Rimanendo sempre su questioni di carattere generale, sarebbe opportuno che Governo e Parlamento avviassero una riflessione per **completare gli strumenti di sostegno alle imprese**, anche in vista del decreto-legge di prossima adozione.

Tra gli altri, e considerando che una parte delle perdite subite dalle imprese, almeno nel breve periodo, non potrà ragionevolmente essere recuperata, occorre ragionare su un adeguato mix di misure, che passi anche attraverso strumenti volti a **compensare le perdite che si genereranno a causa della contrazione delle attività economiche**. Si tratta di un intervento già sperimentato in altri Paesi, compatibile coi principi della disciplina europea sugli aiuti di Stato, e che richiederebbe un'adeguata attività istruttoria riguardo a definizione della platea dei beneficiari, limiti delle perdite da indennizzare e, quindi, impatti sulla finanza pubblica.

Sempre per garantire la continuità delle imprese, risulta indispensabile una decisa **accelerazione dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni** per sostenerne la liquidità e rafforzarne la struttura finanziaria. Per le stesse ragioni, occorre **accelerare** l'utilizzo di eventuali **crediti di imposta** incidendo significativamente sui vincoli che ne frenano la fruizione, a partire dal limite massimo annuo per le compensazioni orizzontali, garantendo, al contempo, tempi più celeri per il recupero dei crediti, specie quelli IVA.

Su alcuni di questi punti mi soffermerò nel prosieguo, affrontando i quattro principali ambiti di cui il Decreto si compone, a partire da quello dedicato alla liquidità e all'accesso al credito.

### **1. Misure per la liquidità delle imprese e l'accesso al credito**

È il primo e più importante filone di intervento e punta sullo strumento delle garanzie pubbliche per supportare le imprese e l'export. In particolare: *i*) viene rafforzato l'intervento del **Fondo di garanzia** a sostegno di **PMI e mid cap** (imprese con un numero di dipendenti fino a 499). Il Fondo è stato rifinanziato con 1,729 miliardi; *ii*) si prevede un nuovo intervento di **garanzia di SACE a copertura dei finanziamenti bancari concessi alle grandi imprese** e alle imprese piccole e medie che abbiano esaurito la propria capacità di accesso al Fondo; *iii*) si modifica il funzionamento dell'**intervento di SACE per potenziare il sostegno pubblico all'esportazione delle imprese**.

Si tratta di misure che, come anticipato, fanno leva sulle garanzie pubbliche per favorire - con coperture elevate e condizioni di accesso a quelle stesse garanzie il più possibile automatiche e semplificate - la concessione da parte delle banche di nuovo credito alle imprese danneggiate dall'emergenza.

Una scelta alternativa, ma come già evidenziato non incompatibile, rispetto a quella di prevedere **indennizzi** per tutto il sistema produttivo, motivata dagli attuali vincoli di finanza pubblica e dalla necessità di approntare strumenti che consentano di generare un moltiplicatore tra le risorse pubbliche stanziare e il flusso di liquidità attivato, così da supportare le imprese di tutte le dimensioni e di tutti i settori.

Tuttavia, la soluzione scelta dal Governo fa leva sull'**indebitamento delle imprese**, con il rischio di appesantirne la struttura finanziaria. Impatto che verrebbe attenuato, fino anche a renderlo del tutto marginale, se si seguisse la strada proposta da Confindustria di prevedere debiti rimborsabili a 30 anni, così da diluire molto nel tempo il peso della restituzione. Al riguardo, non condividiamo la scelta della Commissione europea di fissare – nel Temporary Framework sugli

aiuti di stato alle imprese danneggiate dall'emergenza – a 6 anni la durata degli affidamenti garantibili. Tale durata è elevabile ai sensi del Framework, ma rimodulando le commissioni di garanzia a carico delle imprese o le coperture di garanzia. Nel complesso, le previsioni del Framework - su durata, commissioni di garanzia, ma anche sulle limitazioni relative alle imprese in difficoltà - hanno condizionato l'assetto delle misure varate a livello nazionale. Si dovrà comunque verificare con la Commissione la possibilità di innalzare il limite di 6 anni con riferimento alle garanzie che ricadano nell'ambito di applicazione della sezione 3.1 del Temporary Framework.

Pertanto, riteniamo necessario che la Commissione europea riveda tali previsioni, così da consentire agli Stati membri di supportare al meglio le imprese.

Fermi i limiti sopra indicati, **lo schema di intervento messo a punto dal Governo va giudicato nel complesso positivamente**. Si tratta, infatti, di uno schema che, in linea con quanto proposto da Confindustria, prevede coperture elevate per le imprese di tutte le dimensioni: dalle più piccole fino alle più grandi. Vi sono tuttavia, come si vedrà di seguito, alcune criticità da superare e previsioni da rafforzare.

#### a. Il Fondo di garanzia

Per quanto riguarda il **Fondo di Garanzia**, si registrano diverse novità positive che accolgono altrettante proposte di Confindustria.

Innanzitutto, l'ambito di intervento del Fondo è stato pienamente esteso alle imprese con un numero di dipendenti fino a 499, le cosiddette *mid cap*.

Inoltre, l'importo massimo garantito per impresa è stato elevato a 5 milioni.

È stata anticipata l'abolizione della cosiddetta "lettera R", che in alcuni territori regionali limitava l'attività del Fondo alla sola controgaranzia; una scelta condivisibile perché assicura a tutte le imprese, in particolare quelle più strutturate, la possibilità di ottenere una garanzia del Fondo.

Sono state poi elevate significativamente tutte le percentuali di copertura. In merito a tale aspetto, va tuttavia segnalato che non è stata sfruttata l'opportunità fornita dal Temporary Framework sugli aiuti di stato di prestare garanzie sui finanziamenti fino al 100% (pur con limitazioni). In particolare, sono state previste coperture da parte del Fondo per le PMI al 100%, ma solo per finanziamenti fino a 25mila euro.

Il Temporary Framework consente però la concessione di garanzie al 100% per finanziamenti fino a un importo di 800mila euro. Riteniamo che tale possibilità vada prevista nell'ambito delle misure di intervento del Fondo di Garanzia per le PMI.

Con specifico riferimento alle garanzie fino al 100% per finanziamenti fino a 25mila euro, sarebbe poi opportuno intervenire sulla norma per dare maggiori certezze sulla determinazione del tasso d'interesse massimo e per consentire alle imprese di certificare i ricavi del 2019 in assenza di bilancio depositato o dichiarazioni fiscali trasmesse, anche qualora siano costituite prima del 1° gennaio 2019. È inoltre previsto che il Fondo possa garantire sia le imprese con esposizioni classificate come "inadempienze probabili" dopo il 31 gennaio 2020 sia quelle che, dopo il 31 dicembre 2019, siano state ammesse a concordati con continuità aziendale o abbiano

stipulato accordi di ristrutturazione o presentato un piano attestato: per l'ammissibilità di queste ultime sono tuttavia previste delle condizioni che appaiono di fatto irrealizzabili.

Tali disposizioni, che pure rappresentano un'importante apertura nella direzione indicata da Confindustria, non sono sufficienti ad assicurare tutela e sostegno a imprese che, pur avendo sperimentato delle difficoltà prima dell'avvento dell'emergenza epidemiologica, erano in condizione di riprendersi. Vanno pertanto rafforzate per ricomprendere, senza ambiguità e condizioni di fatto impossibili da realizzarsi, anche queste imprese nel perimetro delle agevolazioni, così da sostenere finanziariamente soggetti che sono, spesso, tasselli fondamentali del nostro tessuto produttivo ed evitare di determinare asimmetrie pericolose per la tutela del lavoro e dell'economia.

In proposito, occorre modificare le disposizioni del Decreto retrodatando il termine a partire dal quale sono garantibili le imprese con esposizioni classificate come deteriorate ai sensi della normativa bancaria e prevedendo che le imprese che hanno in corso **concordati con continuità aziendale, accordi di ristrutturazione o piani attestati**, possono essere ammesse alle garanzie previste dal Decreto senza vincoli temporali e alla sola condizione che, alla data del 31 gennaio 2020, non presentassero importi in arretrato successivi all'applicazione delle misure di concessione o il mancato rispetto degli obblighi assunti.

Tali modifiche non sarebbero in contrasto con le previsioni del Temporary Framework; quest'ultimo infatti esclude - con una scelta comunque non condivisibile - le sole imprese in difficoltà ai sensi della disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato: definizione che non fa riferimento né alle esposizioni deteriorate, né alle procedure concorsuali di carattere non liquidatorio (e quelle richiamate dal Decreto sono procedure non liquidatorie).

Per quanto riguarda poi la disposizione che consente al Fondo di garantire le rinegoziazioni di operazioni in essere non già garantite a condizione che all'impresa debitrice sia erogato credito aggiuntivo, si dovrebbe prevedere che tale possibilità riguardi anche operazioni di rinegoziazione che consentano allungamenti, in particolare di mutui e leasing immobiliari, fino a 30 anni.

In aggiunta a quanto sopra, fermo restando che la disciplina ordinaria del Fondo già prevede che le banche indichino qual è il beneficio per l'impresa derivante dalla garanzia pubblica, si dovrebbe valutare, anche alla luce dei primi giorni di operatività dell'intervento e della risposta del sistema bancario, la possibilità di introdurre ulteriori misure di favore per le imprese, in particolare in termini di: *i) contenimento dei costi* delle operazioni finanziarie; in merito a questo aspetto si dovrà comunque assicurare che, nel caso delle operazioni che prevedono una copertura congiunta del Fondo e dei confidi, gli oneri delle imprese siano abbattuti, anche grazie a contributi da concedere con il concorso di enti locali; *ii) durata del preammortamento*; nonché di *iii) previsioni* volte ad assicurare che i **finanziamenti concessi costituiscano effettivamente credito aggiuntivo**. In proposito, anche considerata la necessità di accelerare la concessione del credito, si potranno valutare, come proposto dall'Associazione Bancaria Italiana, soluzioni che diano certezza ai profili di responsabilità di banche e imprese.

È poi importante che al Fondo sia consentito di garantire ogni tipologia di operazione di finanza alternativa, incluse operazioni di cartolarizzazione di portafogli di obbligazioni, e ogni soggetto che eroghi finanza alle imprese sotto qualsiasi forma.

Si dovrà inoltre estendere alle **reti d'impresa** la previsione che prevede la possibilità per le Amministrazioni di settore di conferire risorse per creare sezioni speciali finalizzate a sostenere l'accesso al credito da parte di settori economici e filiere d'impresa.

In via generale, è essenziale che la dotazione finanziaria del Fondo di garanzia sia tale da assicurarne la continuità e da consentirgli di coprire tutte le domande che arriveranno. In questi giorni si sta osservando un flusso rilevante di domande a valere sulla misura che prevede la concessione di garanzie al 100% a professionisti, lavoratori autonomi e PMI per finanziamenti fino a 25mila euro. Sarà comunque necessario che il Fondo disponga di risorse sufficienti per coprire tutte le operazioni, anche quelle di imprese più strutturate e per importi garantiti fino a 5 milioni di euro.

In proposito è quindi essenziale che, con il prossimo decreto-legge che il Governo si appresta a varare per potenziare gli interventi a sostegno del sistema produttivo, venga confermato l'impegno assunto negli ultimi giorni, **rifinanziando il Fondo con almeno 5 miliardi** di euro.

#### **b. La garanzia SACE**

Per quanto riguarda la **garanzia SACE**, si tratta di una misura positiva in quanto assicura copertura anche alle imprese di grandi dimensioni.

In ogni caso, oltre a diversi profili applicativi che si auspica vengano affrontati con la massima tempestività dal gestore della misura, anche attraverso circolari e FAQ, essa presenta alcune criticità che è necessario affrontare nel corso dell'esame parlamentare del provvedimento.

Come anticipato, occorre anzitutto intervenire sulla previsione in base alla quale, per beneficiare della garanzia SACE, le imprese si devono impegnare a gestire i livelli occupazionali attraverso **accordi sindacali**. Si tratta di un vincolo che rischia di spiazzare la possibilità di accesso delle imprese alla misura e che, quindi, andrebbe eliminato, rinviando alle procedure sindacali esistenti relative alla gestione delle crisi occupazionali, già ampiamente disciplinate da norme di legge e di contratto.

È poi necessario definire l'ambito d'applicazione del **divieto di distribuzione di dividendi** o di riacquisto di azioni nel corso del 2020, che il Decreto pone come condizione a carico della singola impresa beneficiaria e del relativo gruppo di appartenenza per la concessione della garanzia SACE. A tal fine, occorre quantomeno chiarire che il divieto si applica solo nel caso di gruppi in cui la società controllante eserciti **direzione e coordinamento** sulle altre imprese, al fine di non restringere irragionevolmente l'accesso ai benefici a società che, pur facendo parte di un gruppo, restano soggetti autonomi.

Più in generale, andrebbe valutata la possibilità di salvaguardare le operazioni di questo tipo che intercorrono tra società appartenenti all'area di consolidamento e che rispondono a logiche attinenti alla gestione dei rapporti infragruppo.

Si dovrebbe inoltre prevedere che ai fini dell'individuazione delle percentuali di copertura per le imprese appartenenti a gruppi, vadano considerati, così come previsto per l'individuazione del limite di importo garantito, il **valore del fatturato realizzato in Italia e il personale impiegato in Italia**, in luogo dei valori su base consolidata.



Valgono anche per la garanzia SACE le osservazioni già svolte per il Fondo di garanzia in merito alla necessità di prevedere una più ampia possibilità di copertura per imprese con **esposizioni classificate come deteriorate**, ma con possibilità di ripresa, e la piena ammissibilità, alle condizioni sopra richiamate, per le imprese con procedure concorsuali non liquidatorie in corso.

Infine, va sottolineato che per la garanzia SACE il Temporary Framework risulta penalizzante, oltre che per via del limite di 6 anni alla durata dei finanziamenti garantiti, anche a causa dei premi di garanzia previsti a carico delle imprese che, soprattutto per le grandi, sono decisamente elevati. Ciò rischia di determinare, considerato che sulle imprese graveranno oltre ai premi, anche il tasso d'interesse e le altre commissioni (comunque limitate al recupero dei costi), un costo eccessivo a carico delle stesse imprese per l'accesso ai finanziamenti garantiti.

Con riferimento a entrambe le misure sopra commentate, garanzia del Fondo e garanzia SACE, occorre poi svolgere qualche considerazione ulteriore in merito al profilo della loro **effettiva e tempestiva messa in funzione**; profilo che sin dalla pubblicazione del Decreto abbiamo indicato come cruciale per il sistema produttivo. In proposito, va dato atto ai gestori delle due misure, Mediocredito Centrale e SACE, di aver lavorato a tempo di record giungendo all'effettiva implementazione delle nuove misure di garanzia che sono tutte già disponibili.

Ai fini del loro utilizzo da parte delle banche, sarà tuttavia necessario definire procedure interne e servirà un processo di apprendimento, soprattutto per la garanzia SACE che rappresenta un'assoluta novità. Auspichiamo che tali passaggi siano i più rapidi possibili e contiamo sul massimo impegno delle banche affinché finanziamenti aggiuntivi arrivino alle imprese con la massima tempestività e fluidità e con meccanismi il più possibile omogenei.

### c. Le ulteriori misure da adottare

Il quadro degli interventi del Decreto va completato con **ulteriori misure**, necessarie per sostenere la liquidità delle imprese e rafforzarne la struttura finanziaria al fine di consentire loro di lasciarsi alle spalle la fase di crisi e ripartire con slancio.

In proposito, occorre innanzitutto **accelerare i pagamenti delle pubbliche amministrazioni (PA)**.

A dispetto dei significativi progressi compiuti nel nostro Paese dal 2012, il problema dei ritardati pagamenti dei debiti commerciali delle PA non può ancora dirsi risolto.

Alla fine del 2018, secondo i dati dell'ultima relazione annuale di Banca d'Italia (maggio 2019), le PA avevano 53 miliardi di euro di debiti verso le imprese fornitrici, collocandosi al primo posto tra le PA europee, circa la metà dei quali legata al ritardo nei pagamenti rispetto alle scadenze contrattuali. I tempi restano in media troppo elevati e si registrano ancora ritardi di pagamento, per quanto in misura significativamente inferiore rispetto ai livelli osservati in passato, soprattutto in alcune aree del Paese.

Occorre pertanto continuare nell'azione volta a superare definitivamente, in tutto il territorio nazionale, il fenomeno dei ritardati pagamenti delle PA.

Per superare queste criticità, occorrerebbe agire con interventi strutturali su due fronti: *i)* mettere a punto misure che consentano lo smaltimento integrale dei debiti scaduti; *ii)*



intervenire sul funzionamento delle PA affinché paghino i loro debiti nei termini previsti dalla direttiva late Payments.

Riguardo al primo, occorre anzitutto ampliare gli attuali meccanismi di compensazione tra crediti certificati verso le PA e debiti tributari e contributivi, oggi limitati a debiti iscritti a ruolo e alle somme dovute in base alla “rottamazione ter” e al “saldo e stralcio”.

Le imprese chiedono però da tempo un **meccanismo di compensazione “universale”**, dunque un meccanismo strutturale e ben più ampio, che consenta loro di compensare crediti commerciali verso qualsiasi articolazione della PA con tutti i debiti tributari e contributivi. Si tratta evidentemente di un meccanismo complesso, perché richiede di istituire una piattaforma che consenta di gestire i flussi tra le amministrazioni debentrici e creditrici delle singole imprese, ma anche indispensabile ai fini di un corretto ed equilibrato rapporto tra lo Stato e le imprese. Queste ultime, infatti, non distinguono e non debbono distinguere tra i diversi enti pubblici: nella loro percezione si tratta sempre del debitore Pubblica Amministrazione.

Nelle more della realizzazione di tale piattaforma, si dovrebbe almeno consentire la compensazione tra crediti commerciali con debiti fiscali e contributivi nei confronti degli stessi soggetti (es. crediti verso le amministrazioni statali con debiti per tributi erariali e debiti contributivi).

Riguardo al secondo tema, si sottolinea che attualmente i ritardi sono in larga parte attribuibili alla scarsa qualità dell’amministrazione. Per questo occorre rafforzare la capacità amministrativa delle PA, mediante l’istituzione di **team specializzati** all’interno delle amministrazioni cui affidare il compito di coordinare le complesse procedure dell’intero ciclo dei pagamenti.

Al contempo, per **accelerare i pagamenti della PA** andrebbero effettuati interventi più immediati. In particolare, potrebbe essere innanzitutto sterilizzata, almeno per tutto il periodo di imposta 2020, l’applicazione dell’art. **48-bis del DPR n. 602/1973** in virtù del quale le PA prima di effettuare un pagamento di importo superiore a 5mila euro, verificano se il beneficiario è inadempiente all’obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento e, in caso affermativo, segnalano la circostanza all’Agenzia delle Entrate-Riscossione ai fini dell’esercizio dell’attività di riscossione delle somme iscritte a ruolo.

Vi è poi la necessità di un intervento di **riassicurazione dello Stato sulle garanzie assicurative sul credito di fornitura**. In molti settori industriali il credito di fornitura è supportato da polizze di Trade Credit Insurance che coprono il rischio di insolvenza dei buyer.

Queste garanzie sono acquistate in Italia da 15mila imprese fornitrici - inclusa la maggior parte delle grandi imprese italiane - e proteggono dilazioni accordate a circa un milione di loro acquirenti, che sono imprese di dimensioni anche molto piccole, per circa 250 miliardi all’anno di forniture. A fronte del probabile *downgrading* di molti acquirenti italiani ci si attende che le compagnie che offrono tali polizze ridurranno i plafond di copertura e questo bloccherà, in assenza della riassicurazione pubblica, il canale del credito di fornitura.

Una simile misura è stata introdotta in diversi Paesi europei, in particolare Francia e Germania, ed è essenziale che anche l’Italia, per non creare un grave svantaggio competitivo al suo sistema produttivo, la metta a disposizione delle sue imprese.

Andranno inoltre trovate delle soluzioni per sostenere le imprese con posizioni classificate come **sofferenze**, ovvero come esposizioni deteriorate che non siano garantibili dal Fondo di Garanzia o da SACE. Per far arrivare nuova finanza a queste imprese si potrebbero, tra le altre cose, immaginare soluzioni che facciano leva su operazioni di portafoglio, anche assistite dalla garanzia pubblica, nonché interventi volti a convertire parte dei debiti in partecipazioni di minoranza al capitale.

È inoltre necessario introdurre correttivi alla **moratoria dei finanziamenti** alle imprese prevista dall'articolo 56 del DL Cura Italia, in particolare al fine di: *i)* estendere il campo di applicazione della moratoria alle imprese con procedure concorsuali non liquidatorie e con esposizioni deteriorate a una certa data; *ii)* prevedere che si possano sospendere anche le rate scadute prima dell'entrata in vigore del DL Cura Italia; *iii)* consentire che la stessa sia applicata, senza dubbi e interpretazioni difformi sul territorio da parte delle banche, a tutte le forme tecniche di finanziamento. La norma andrebbe inoltre estesa anche agli organismi di investimento collettivo del risparmio fortemente esposti nei confronti del sistema bancario, come per esempio nel caso in cui il loro patrimonio sia investito, direttamente o indirettamente, in immobili adibiti all'esercizio di attività commerciali oggetto delle misure di contenimento adottate al fine di contrastare l'emergenza epidemiologica.

Vanno poi rafforzati patrimonialmente i **confidi** al fine di confermarne il ruolo di sostegno alle PMI. In proposito, sarebbe opportuno consentire loro di iscrivere a patrimonio i fondi rischi pubblici già detenuti, come avvenuto in passato con risultati proficui. Si dovrebbe inoltre permettere ai confidi vigilati dalla Banca d'Italia di gestire fondi pubblici volti a supportare la liquidità delle PMI.

Sempre con l'obiettivo di sostenere la liquidità delle imprese colpite dall'emergenza, si dovrebbe infine favorire la concessione di dilazioni e proroghe di pagamento a imprese che, in questo momento, non sono in grado di far fronte alle proprie obbligazioni commerciali nei termini contrattualmente previsti. A tal fine, le garanzie degli articoli 1 e 13 del Decreto vanno estese anche alle **società di factoring** che riconoscano alle imprese debentrici termini più favorevoli per il pagamento rispetto a quelli originari contrattualmente previsti.

Servono, infine, ulteriori misure per **migliorare la sostenibilità finanziaria dei bilanci delle imprese e rafforzarle patrimonialmente**.

In tale ambito, è necessario un intervento ad ampio spettro per sostenere, tra le altre, le imprese di rilevante interesse per l'economia nazionale, intese come imprese di dimensioni medie e grandi, che svolgano un ruolo cruciale per le filiere strategiche, per le comunità locali e, dunque, anche sotto il profilo occupazionale. La tenuta di queste imprese è essenziale per tutelare le filiere di appartenenza e preservare valore nel nostro Paese.

A tal fine, occorre un intervento, eventualmente attraverso il coinvolgimento di Cassa Depositi e Prestiti, che punti alla creazione di un fondo di investimento dedicato ad acquisire partecipazioni temporanee di minoranza al capitale delle imprese sopra indicate.

Tale intervento potrebbe essere in particolare destinato - fermo il rispetto delle nuove regole del Temporary Framework in materia di ricapitalizzazioni di imprese non finanziarie, attese a breve - a imprese che non riescano a rimborsare i prestiti per liquidità contratti per far fronte all'emergenza (in proposito si potrebbe prevedere la conversione in capitale dei debiti garantiti

dallo Stato) e a quelle la cui mancata sopravvivenza avrebbe un impatto significativo sull'economia, sulla sicurezza degli approvvigionamenti o sul mercato del lavoro.

Il Fondo potrebbe essere aperto anche alla partecipazione di investitori privati (inclusi compagnie di assicurazione, casse di previdenza e fondi pensione), ferma una *governance* che lasci il capo allo Stato le decisioni strategiche sulle regole di funzionamento del Fondo, con particolare riguardo a quelle relative al riacquisto delle partecipazioni da parte delle imprese, così da assicurare un approccio teso alla tutela e al rafforzamento delle imprese - di rilevante interesse - investite.

Si dovrebbe poi mettere a punto un meccanismo di garanzia pubblica che consenta, anche con il coinvolgimento di CDP (anche insieme a investitori privati) e attraverso operazioni di portafoglio, di favorire l'emissione, da parte delle imprese di rilevante interesse per l'economia nazionale e appartenenti a filiere strategiche, di strumenti finanziari di debito a lungo termine, anche partecipativi, finalizzati al definitivo superamento dell'emergenza legata all'epidemia COVID-19 e volte a consentire a tali imprese di rafforzarsi per aumentare la loro resilienza e accrescere la loro competitività sui mercati internazionali.

Sempre per sostenere il rafforzamento patrimoniale delle imprese, potrebbe essere utilmente utilizzata anche la **leva fiscale**. Diversi sono gli interventi che potrebbero essere messi in campo e operare in modo sinergico. Ad esempio, si potrebbero introdurre agevolazioni, nella forma di detrazioni o deduzioni, per i soci o gli investitori di lungo periodo che effettuino versamenti per aumenti di capitale; così come potrebbe essere utile prevedere una rivalutazione gratuita, dando riconoscimento fiscale alle plusvalenze latenti di singoli asset, ivi comprese le partecipazioni finanziarie iscritte tra le immobilizzazioni, prevedendo al contempo vincoli temporali alla distrazione dei plusvalori così emersi.

Infine, si ribadisce la necessità che, previa modifica delle attuali regole europee sugli aiuti di Stato, la leva della garanzia pubblica venga utilizzata anche per erogazioni e rinegoziazioni di credito **con durata o allungamenti fino a 30 anni**, prevedendo, ove il finanziamento sia assistito dalla garanzia di un immobile, la piena cumulabilità tra la garanzia pubblica e quella immobiliare.

## **2. Misure di carattere fiscale**

Il secondo ambito di interventi del Decreto riguarda la materia fiscale, a partire da una ulteriore **sospensione dei versamenti tributari e contributivi**.

Rispetto alle aspettative delle imprese, pur affrontando certamente alcuni tra i temi più urgenti, questo capitolo è decisamente carente delle misure, pur richieste da Confindustria, volte tra le altre cose a: *i)* accelerare l'utilizzo o il recupero dei crediti di imposta; *ii)* garantire ai dipendenti la disponibilità piena di indennità o sussidi eccezionalmente erogati; *iii)* alleggerire l'operatività delle imprese da compiti e oneri insostenibili, specie in questa fase emergenziale.

Pertanto, pur auspicando che il prossimo decreto-legge dedichi a tali interventi una maggiore considerazione, in sede di conversione del Decreto liquidità si potrebbero operare almeno alcuni miglioramenti alle disposizioni già introdotte.

Ad esempio, ancorché si sia compresa l'esigenza di prorogare la validità di certificati attestanti i requisiti di regolarità fiscale per la disapplicazione della **disciplina in materia di ritenute e appalti**, resta assai discutibile la decisione di mantenere ancora in vita questa disciplina, introdotta alla fine dello scorso anno; si tratta di una scelta che sembra del tutto ignorare le difficoltà organizzative e finanziarie a cui le imprese stanno andando incontro e l'opportunità di non gravarle ulteriormente di compiti di controllo loro non spettanti.

Analogamente, è stata apprezzata l'attenzione posta al tema degli **acconti IRES e IRAP**, ma lo scostamento tra l'importo versato rispetto a quello dovuto - per la disapplicazione delle sanzioni per insufficiente versamento - è spropositatamente insufficiente e non tiene conto che la drammatica imprevedibilità degli scenari futuri genererà senz'altro errori di stima incolpevoli.

Inoltre, tenuto conto che i risultati economici del periodo di imposta 2020 non risponderanno ai parametri di "normalità o congruità" previsti dalle disposizioni relative agli **indici sintetici di affidabilità fiscale e a quelle sulle società di comodo e in perdita sistematica** - elaborate tenendo conto di periodi di "normale di svolgimento dell'attività economica" - sarebbe quanto mai opportuno sospenderle.

Quanto alle sospensioni dei **versamenti tributari**, continuano a rimanerne inspiegabilmente esclusi quelli derivanti da controlli formali o automatici delle dichiarazioni ed andrebbe valutata, altresì, la possibilità di aumentare la dilazione dei versamenti sospesi, rispetto alle 5 rate previste.

Merita un accenno anche il **credito di imposta per la sanificazione** degli ambienti e degli strumenti di lavoro. Non posso non sottolineare come tale misura sia di particolare interesse per tutto il sistema produttivo, poiché supporta le imprese negli ingenti interventi che si stanno mettendo in atto per il contrasto e il contenimento del virus COVID-19, in attuazione del protocollo sottoscritto dalle parti sociali il 14 marzo e poi rinnovato il 24 aprile. A fronte dell'ampliamento dell'ambito oggettivo, che peraltro andrebbe esteso a tutti i presidi anti-COVID, ivi compresi quelli c.d. attivi (es. strumenti di rilevazione della temperatura, test sanitari, dispositivi digitali e software utili a garantire il costante distanziamento interpersonale) o a talune specifiche spese di consulenza, lo stanziamento di 50 milioni di euro, operato dal DL Cura Italia, è rimasto immutato; non solo andrebbe significativamente rafforzato, ma andrebbe elevato anche l'ammontare massimo di spese agevolabili per ciascun beneficiario, per renderle coerenti con gli obiettivi che la misura agevolativa persegue. Inoltre, sarebbe opportuno precisare che anche tale credito non concorre alla formazione del reddito d'impresa ai fini delle imposte sui redditi, né al valore della produzione ai fini IRAP e che ad esso non si applicano i vincoli previsti per la fruizione dei crediti di imposta.

Da ultimo, occorre rafforzare lo strumento della rateizzazione dei debiti fiscali prevedendo, da un lato, il riconoscimento automatico della condizione di *"comprovata e grave situazione di difficoltà legata alla congiuntura economica"*, ai fini dell'**estensione a 10 anni** del periodo di dilazione del pagamento delle somme affidate agli agenti della riscossione; dall'altro, concedendo a tutte le imprese che presentino situazioni di comprovata difficoltà attestata da cali di fatturato, pari almeno al 20%, la possibilità di accedere a una procedura speciale per **dilazionare, sempre in 10 anni**, il pagamento dei debiti tributari prima dell'avvio di azioni accertative o esecutive, senza applicazione di sanzioni.

### 3. Misure in materia di crisi d'impresa e continuità aziendale

Il terzo gruppo di misure punta a **garantire la continuità aziendale** nella difficile fase emergenziale, attraverso un pacchetto di disposizioni che impattano sul diritto societario e su quello concorsuale, nonché mediante il rinvio di un anno dell'entrata in vigore del **Codice della Crisi e dell'Insolvenza** (calendarizzata ora al 1° settembre 2021).

In proposito, pur apprezzando nel complesso le azioni messe in campo dal Decreto, si evidenzia anzitutto l'esigenza di completare l'intervento sul Codice della crisi, rinviando al 2022 l'entrata in vigore delle **procedure di allerta** e composizione assistita, scaglionandola a febbraio 2022 per le medie imprese e ad agosto 2022 per le piccole.

Infatti, occorre ricordare che l'istituto dell'allerta risponde al condivisibile obiettivo di consentire l'emersione anticipata della crisi, obiettivo che può essere perseguito, però, in condizioni normali di mercato ma non anche in un contesto economico-finanziario generalizzato in cui - stando alle prime evidenze - i bilanci del 2020 faranno registrare segnali di pesantissima criticità per la maggioranza delle imprese. Con l'inevitabile conseguenza che, laddove l'entrata in vigore della procedura rimanesse ferma a settembre 2021, gli indizi di crisi rilevabili da tali bilanci, a partire dal patrimonio netto negativo, sarebbero tali da determinare l'avvio della procedura per un numero elevatissimo oltreché ingestibile di imprese; imprese molte della quali, prima dello scoppio della crisi epidemiologica, erano performanti.

Sempre con riferimento all'ambito concorsuale, sono da valutare positivamente le misure che dispongono il blocco dei **fallimenti** e delle altre procedure basate sullo stato di insolvenza, nonché il differimento dei termini in **concordati preventivi e accordi di ristrutturazione** pendenti; misure di cui appare opportuno preservare il carattere della temporaneità.

Infatti, non si può trascurare come tali misure abbiano un riflesso immediato sulla filiera dei pagamenti, con il rischio di generare un effetto domino sull'intero sistema produttivo. Pertanto, si ritiene utile, anche in questa sede, un richiamo al senso di responsabilità e all'etica dei comportamenti nella gestione dei pagamenti tra imprese, invito che Confindustria ha già rivolto alle proprie associate, nel senso di regolare i reciproci rapporti secondo i principi di diligenza, correttezza e buona fede.

Resta inteso che il protrarsi delle misure di contenimento e il rapido aggravarsi della crisi economico-finanziaria contingente potrà rendere necessaria un'estensione temporale di questo regime di favore. Per la stessa ragione potranno risultare inevitabili ulteriori forme di protezione. In ogni caso, si tratta di soluzioni da valutare con molta prudenza alla luce dell'evoluzione della situazione e, in particolare, degli effetti reali degli interventi di finanziamento sopra commentati.

Alle disposizioni che incidono sul diritto concorsuale sono interconnesse quelle riguardanti il **diritto societario**, rispetto alle quali si esprime un giudizio parimenti positivo.

In questo contesto, e in coerenza con la sospensione degli obblighi previsti dal codice civile in tema di perdite del capitale sociale, si dovrebbe allo stesso modo sospendere, fino al 31 dicembre 2020, il dovere di cui al nuovo articolo 2086 del codice civile di *attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale*. L'obiettivo è sempre rendere meno stringente

il regime di responsabilità degli amministratori per le scelte gestionali che saranno chiamati a effettuare in una fase di estrema vulnerabilità e volatilità, in cui piani e previsioni richiedono e imporranno adattamenti frequenti e successivi.

#### 4. *Misure in materia di poteri speciali*

Infine, il quarto ambito di interventi concerne il rafforzamento della disciplina dei poteri speciali nei settori di rilevanza strategica. In particolare, queste misure puntano ad ampliare le prerogative del Governo, estendendo l'ambito applicativo dei **golden power** a tutti i settori ritenuti di rilevanza strategica dalla disciplina europea sullo *screening* degli investimenti esteri diretti e anche a investimenti effettuati da soggetti appartenenti all'Unione europea.

La *ratio* di questo rafforzamento è condivisibile, purché le misure previste abbiano un perimetro applicativo maggiormente chiaro e rigorosamente temporaneo.

Infatti, nel disciplinare il regime transitorio (vigente fino al 31 dicembre 2020) per delibere, atti o operazioni adottati da un'impresa con attivi strategici dei settori di cui al Regolamento europeo, l'articolo 15 non richiama espressamente, ai fini degli obblighi di notifica, il presupposto di una modifica strutturale a favore di un soggetto estero.

Pertanto, se ne potrebbe dedurre che rilevano anche delibere, atti o operazioni in ordine ad attivi strategici a favore di un soggetto italiano. Questa interpretazione appare sproporzionata, per ragioni di carattere sistematico, ma occorre allora precisare che, per questo periodo transitorio, il legislatore intende monitorare modifiche importanti in ordine ad attivi strategici nazionali che vadano a favore di soggetti extra-UE ed europei, ma non certo italiani.

Inoltre, - nel sostituire la formulazione dell'art. 4-*bis*, co. 3, del decreto-legge n. 105/2019 - l'articolo 15 del Decreto non richiede più espressamente, ai fini degli obblighi di notifica, che l'acquirente sia un soggetto esterno all'Unione Europea e che l'acquisizione abbia a oggetto una partecipazione di controllo.

Pertanto, se ne potrebbe dedurre che, fintantoché non verrà adottato il decreto attuativo volto a individuare gli attivi strategici nei settori di cui al Regolamento sullo screening degli investimenti esteri diretti, tali obblighi di notifica vengano per l'acquisto di partecipazioni di qualsiasi entità e da parte di un soggetto sia esterno, sia interno all'Unione Europea. Tuttavia, questa lettura pare da accantonare sulla base di un'interpretazione sistematica, anche perché si finirebbe, altrimenti, con l'introdurre un regime transitorio più stringente di quello previsto, fino al 31 dicembre 2020, per far fronte all'emergenza COVID-19.

Si dovrebbe, allora, chiarire che la portata della modifica consiste nell'estendere gli obblighi di notifica dei soggetti extra-UE che acquistano partecipazioni di controllo a tutti i settori indicati dal Regolamento europeo, fermi restando gli obblighi di notifica anche per i soggetti UE ma esclusivamente fino al 31.12.2020.

In conclusione, dato il susseguirsi di richiami normativi, è necessario utilizzare formulazioni normative più chiare, che escludano lo screening per le tipologie di attivi richiamate su operazioni Italia su Italia e comunque, considerata la delicatezza della materia, circoscrivere allo stretto necessario lo screening di operazioni che coinvolgono soggetti europei.