

Senato della Repubblica

Commissioni riunite

5[^] Commissione Programmazione economica, bilancio e 6[^] Commissione Finanze e tesoro

Osservazioni sul disegno di legge n. 2144 “Conversione in legge del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19”

Roma, 8 Aprile 2021

1. Introduzione

Il decreto-legge n. 41/2021, a causa del perdurare dell'emergenza epidemiologica, ha introdotto nuove misure a sostegno delle imprese e dei lavoratori colpiti dalle conseguenze economiche della pandemia, che vanno a integrare le misure già introdotte dagli interventi normativi che si sono susseguiti dal marzo del 2020 per fare fronte alla crisi.

L'esigenza è quella di evitare, per quanto possibile, che a causa dell'emergenza Covid-19 imprese altrimenti sane siano costrette a uscire dal mercato e mitigare, almeno in parte, il grave impatto sociale delle restrizioni volte a limitare il diffondersi della pandemia. Le scelte di politica economica nazionali vengono compiute in un contesto in cui sono ancora sospesi i vincoli europei del Patto di stabilità e crescita e in cui si applicano, per gli aiuti di Stato, le regole più flessibili previste dal Quadro temporaneo predisposto dalla Commissione europea e aggiornato più volte, da ultimo il 28 gennaio 2021.

In questa fase è particolarmente importante individuare le priorità per gli interventi nazionali di sostegno, nella prospettiva di un superamento della crisi pandemica in cui le risorse pubbliche dovranno essere incanalate nel rilancio dell'economia italiana verso un percorso di crescita sostenibile. Il nostro Paese presenterà entro fine mese la proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza e, come più volte ricordato dall'Assonime, mettere al centro del Piano l'obiettivo della crescita costituisce la migliore strategia per dare prospettive concrete alle nuove generazioni e aumentare stabilmente le risorse che potremo utilizzare per gli obiettivi complementari della coesione e della sostenibilità ambientale. Al tempo stesso, puntare sul rafforzamento del potenziale di crescita dell'economia mitiga le preoccupazioni che potrebbero sorgere in relazione all'impatto di un ulteriore aumento dell'indebitamento. Solo attraverso la crescita si può assicurare al tempo stesso la stabilità macroeconomica e prevenire nuove crisi finanziarie, che avrebbero ripercussioni dolorose sulla società.

Per quanto riguarda la **scelta degli strumenti**, se i primi decreti si sono incentrati prevalentemente sulle garanzie pubbliche all'indebitamento, successivamente è stato fatto un ampio ricorso sia ai contributi a fondo perduto sia alle agevolazioni fiscali e sono state adottate alcune misure, sia pur limitate, misure volte a ricapitalizzare le imprese. Il già elevato livello di indebitamento di molte imprese suggerisce di non aumentarlo ulteriormente in un contesto di perdurante incertezza riguardo ai ricavi.

L'esperienza dei primi decreti ha evidenziato l'esigenza di **modalità il più possibile semplici ed automatiche per l'accesso agli aiuti**, evitando gli intoppi burocratici e le criticità dei cosiddetti *click days* in cui l'accesso al sostegno dipende dalla velocità nel trasmettere la richiesta.

Un'ulteriore necessità emersa dall'esperienza di questi mesi è quella di **concentrare gli interventi di sostegno sulle imprese che più hanno sofferto** a causa della pandemia, vincolando l'accesso agli aiuti al raggiungimento di alcune soglie in termini di riduzioni di fatturato rispetto al 2019 e prevedendo interventi mirati nei settori che hanno maggiormente risentito delle restrizioni, quali i trasporti, le fiere, il turismo, i teatri e i cinema, l'organizzazione di eventi.

Questa impostazione generale degli interventi a sostegno delle imprese, progressivamente messa a punto nei successivi decreti, appare condivisibile.

2. Le scelte del decreto Sostegni per avvalersi delle modifiche del Quadro temporaneo sugli aiuti di stato (articolo 1, commi 13-17)

Con la Quinta modifica del Quadro temporaneo per gli aiuti di Stato, avvenuta lo scorso 28 gennaio, dato il perdurare dell'emergenza la Commissione europea ha deciso di concedere agli Stati membri ulteriori spazi di flessibilità per aiutare le imprese. Anzitutto, la Commissione ha prorogato le disposizioni del Quadro temporaneo fino al 31 dicembre 2021. Gli Stati hanno quindi un più ampio orizzonte temporale per notificare nuove misure di aiuto ai sensi del Quadro temporaneo. In secondo luogo, essi possono estendere l'ambito di applicazione temporale di misure di aiuto già adottate in base al Quadro, notificando tale scelta alla Commissione.

La Commissione europea ha inoltre aumentato i massimali di aiuto previsti da due sezioni del Quadro, riguardanti rispettivamente gli aiuti di importo limitato (sezione 3.1) e il sostegno ai costi fissi non coperti (sezione 3.12). Il limite per gli aiuti di importo limitato, previsto dalla sezione 3.1, è stato aumentato da 800 mila euro a 1,8 milioni di euro per impresa. L'importo massimo degli aiuti di cui alla sezione 3.12 del Quadro temporaneo, cioè degli aiuti che possono contribuire alla copertura dei costi fissi non coperti per le imprese particolarmente colpite dalla crisi conseguente alla pandemia, è stato aumentato da 3 a 10 milioni di euro per impresa.

Spetta agli Stati membri decidere come avvalersi delle nuove possibilità offerte dalle modifiche del Quadro temporaneo, tenendo conto dell'impatto della crisi nel loro contesto economico e sociale e dei profili di finanza pubblica.

Nel decreto Sostegni l'Italia ha scelto come avvalersi delle nuove disponibilità sia con riferimento ad una serie di misure di sostegno a livello statale (articolo 1, commi 13-17), sia con riferimento al regime quadro degli aiuti da parte delle regioni, degli enti locali e delle camere di commercio previsto dall'articolo 54 del decreto-legge n. 34/2020 (articolo 28). Ci soffermiamo qui sulle misure a livello statale.

L'articolo 1, comma 13 del decreto Sostegni richiama espressamente le nuove condizioni e i nuovi limiti previsti dalla quinta modifica del Quadro, sia per la sezione 3.1 sia per la sezione 3.12, per una serie di misure contenute nei vari decreti, a partire dal decreto Rilancio, e nella legge di bilancio. Ciascuna di queste misure è caratterizzata da specifici presupposti a livello nazionale e da un budget previsionale a cui corrisponde una copertura finanziaria.

L'obiettivo è quello di sfruttare al meglio l'innalzamento dei massimali introdotto con la quinta modifica nella sezione 3.1 del Quadro temporaneo (sino a 1,8 milioni di euro per impresa) e nella sezione 3.12 (sino a 10 milioni di euro).

A questo fine il decreto specifica, anzitutto, che gli aiuti fruiti in base a queste misure alle condizioni e nei limiti della sezione 3.1 del Quadro temporaneo possono essere cumulati da ciascuna impresa con altri aiuti autorizzati in base alla medesima sezione (comma 14). Ciò significa, ad esempio, che se un'impresa ha già usufruito di aiuti per 800 mila euro in base a misure di aiuto autorizzate ex sezione 3.1 (anche non incluse nell'elenco), essa può usufruire di un ulteriore milione di euro di aiuti avvalendosi di una combinazione degli strumenti elencati nel comma 13 dell'articolo 1 (ad esempio, sulla base delle previsioni relative al versamento dell'IRAP previste dall'articolo 24 del decreto-legge n. 34/2020), nel rispetto dei presupposti di ciascuna misura.

Il comma 15 aggiunge un'ulteriore possibilità per quelle imprese beneficiarie dei suddetti aiuti che, essendo state particolarmente colpite dalla crisi (riduzione di fatturato di almeno il 30% rispetto nel periodo di riferimento rispetto all'analogo periodo nel 2019) possono avvalersi anche della sezione 3.12 del Quadro temporaneo per la parziale copertura dei costi fissi non coperti. Previa presentazione di un'apposita dichiarazione in cui attestano l'esistenza delle condizioni previste dal punto 87 del Quadro temporaneo, queste imprese potranno avvalersi delle misure elencate al comma 13 sino al

massimale di 10 milioni di euro per impresa, sempre nel rispetto dei presupposti della sezione 3.12 in termini di riduzione del fatturato e di copertura parziale dei costi fissi non coperti (70%, tranne che per le microimprese e le piccole imprese per le quali la quota è pari al 90%).

Opportunamente, a fini di certezza giuridica, il comma 17 dell'articolo 1 del decreto Sostegni precisa che ai fini delle disposizioni di cui ai commi da 13 a 16 si applica la nozione di impresa unica del regolamento de minimis, chiarendo così un punto rispetto al quale nei mesi passati vi erano state significative incertezze.

In sostanza, le imprese operanti in un medesimo Stato membro e controllate direttamente o indirettamente da un medesimo soggetto secondo una delle modalità individuate dall'articolo 2, comma 2 del regolamento de minimis vanno considerate impresa unica ai fini dell'applicazione della disciplina de minimis. Dato che il Quadro temporaneo fissa, come il regolamento de minimis, dei massimali di aiuto che non devono essere superati dalle imprese, appare giustificato applicare, come indicato dall'articolo 1, comma 17 del decreto Sostegni, la stessa nozione di impresa unica anche ai fini del calcolo del rispetto dei massimali previsti dalle sezioni 3.1 e 3.12 del Quadro temporaneo. A sostegno di questa impostazione osserviamo anche che il Quadro temporaneo consente il cumulo degli aiuti delle sezioni 3.1 e 3.12 con gli aiuti de minimis (sino a 200 mila euro per impresa su base triennale). Applicare diverse nozioni di impresa in questo contesto creerebbe incertezze e complessità ingiustificate, anche in sede di controlli.

È importante sottolineare che il perimetro dell'impresa unica si ferma alle imprese che hanno sede nel singolo Stato membro. Inoltre, non sono considerate impresa unica le imprese controllate da uno stesso organismo pubblico (ad esempio il MEF) quando mantengono un potere decisionale indipendente.

Il comma 16 dell'articolo 1 del decreto Sostegni demanda a un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze il compito di stabilire le modalità di attuazione dei commi da 13 a 15 ai fini della verifica, successivamente all'erogazione del contributo, del rispetto dei limiti e delle condizioni previsti dal Quadro temporaneo. Lo stesso decreto definirà il monitoraggio e il controllo degli aiuti.

Osservazioni di Assonime

Le scelte compiute nei commi da 13 a 17 dell'articolo 1 del decreto Sostegni meritano alcune osservazioni.

La nuova disciplina aumenta significativamente l'ammontare degli aiuti di cui possono beneficiare le imprese italiane, soprattutto quelle più colpite dalla crisi, ponendo rimedio alle criticità che erano emerse in relazione alla soglia di 800 mila euro che appariva troppo stringente se applicata non a livello di persona giuridica ma guardando ai rapporti di controllo.

Opportunamente, a fini di certezza giuridica, viene chiarito che la nozione di impresa rilevante ai fini del calcolo dei massimali di aiuto è quella di impresa unica del regolamento de minimis. Appare inoltre appropriata la scelta di fare leva sulla possibilità di combinare una serie di strumenti già approvati, e dotati di copertura finanziaria, che non era stato possibile sfruttare appieno in ragione del precedente tetto di 800 mila euro per impresa.

Restano alcune **questioni da chiarire**, che andrebbero affrontate o in sede di conversione in legge o, in alternativa, nel decreto del MEF sulla disciplina attuativa.

a. Individuazione del periodo ammissibile

La prima riguarda l'individuazione del periodo ammissibile ai fini dell'autodichiarazione circa la sussistenza delle condizioni del punto 87 del Quadro temporaneo. L'impresa deve verificare un calo di fatturato di almeno del 30 per cento nel periodo ammissibile, laddove in base al Quadro per periodo ammissibile si intende un periodo compreso tra il 1° marzo 2020 e il 31 dicembre 2021 rispetto allo stesso periodo nel 2019.

In base al Quadro, la Commissione è disponibile a valutare positivamente sia regimi che considerino l'intero periodo marzo 2020-dicembre 2021, sia regimi che individuino come periodo ammissibile un sottoinsieme dello stesso. La questione da chiarire è se, ai fini dell'autodichiarazione di cui all'articolo 1, comma 15, del decreto Sostegni, sia rimessa all'impresa la scelta del periodo ammissibile all'interno di questo intervallo e, inoltre, si possano/debbero considerare diversi periodi ammissibili in relazione ai diversi strumenti utilizzabili. Si tratta di un profilo di grande rilievo pratico, che andrà opportunamente chiarito.

Al riguardo, analizzando le decisioni della Commissione europea di approvazione delle misure adottate dagli Stati membri in applicazione della sezione 3.12, si rileva che in alcuni casi lo Stato ha definito come periodo ammissibile un periodo più breve (o più periodi più brevi) all'interno

dell'orizzonte temporale considerato dal Quadro¹. In altri casi, lo Stato ha espressamente lasciato alle imprese alcuni margini di scelta con riferimento al periodo rispetto al quale calcolare il calo del fatturato. Così, ad esempio, nella misura italiana a favore del settore fieristico del 16 marzo 2021 (SA. 61294), viene stabilito che l'aiuto copre costi fissi non coperti sostenuti nel periodo compreso tra il 1° marzo 2020 e il 28 febbraio 2021, inclusi i costi sostenuti in parte di tale periodo (periodo ammissibile)². Allo stesso modo la misura adottata dalla Germania il 20 novembre 2011 utilizza come periodo ammissibile quello tra il 1° marzo 2020 e il 30 giugno 2021, incluse parti di tale periodo (SA. 59289). Nella misura adottata dall'Austria il 26 novembre 2020, in cui il periodo ammissibile è fissato tra il 16 settembre 2020 e il 30 giugno 2021, viene lasciata alle imprese la possibilità, per stabilire la diminuzione del fatturato, di confrontare periodi nel 2020 o 2021 con periodi nel 2019 utilizzando un periodo di osservazione, che comprenda uno o più mesi collegati nel tempo, o due periodi di osservazione di uno o più mesi ciascuno, collegati nel tempo (SA. 58661)³.

b. Quantificazione delle perdite

La seconda questione riguarda l'individuazione delle perdite per le quali si provvede alla copertura parziale ai sensi della sezione 3.12. Il punto 87 del Quadro temporaneo prevede di fare riferimento alle perdite risultanti dal conto profitti e perdite relativo al periodo ammissibile (escluse le perdite per riduzione di valore una tantum) ma consente anche di ottenere aiuti sulla base delle perdite previste. Anche per questo aspetto è importante che il decreto fornisca indicazioni su come procedere. Il Quadro si limita a indicare infatti che l'importo definitivo dell'aiuto dovrà essere determinato dopo il realizzo delle perdite sulla base di conti certificati o, con un'adeguata giustificazione fornita dallo Stato membro alla Commissione (ad esempio in relazione alle caratteristiche o alle dimensioni di determinati tipi di imprese) sulla base di conti fiscali. I pagamenti eccedenti l'importo finale dell'aiuto

¹ Ad esempio, la misura di aiuto adottata dalla Francia il 9 marzo 2021 prevede il periodo ammissibile dal 1° gennaio 2021 al 30 novembre 2021 (SA. 61330); la misura adottata da Lussemburgo il 26 febbraio 2021 stabilisce due periodi ammissibili, da novembre 2020 a gennaio 2021 e da febbraio 2021 a giugno 2021 (SA. 61934); la misura adottata dal Belgio il 19 febbraio 2021 prevede il periodo ammissibile dal 1° aprile 2020 al 31 dicembre 2020 (SA. 61748); la misura adottata dalla Svezia il 12 febbraio 2021 prevede tre periodi ammissibili, da agosto a ottobre 2020, da novembre a dicembre 2020 e da gennaio 2021 a febbraio 2021 (SA. 60275).

² L'articolo 6, comma 3 del decreto-legge 137/2020 fissa solo il momento iniziale del periodo (1° marzo 2020).

³ La decisione precisa che in tal modo ci sono per le imprese dieci periodi di osservazione dal 16 settembre 2020 al 30 giugno 2021, che corrispondono a nove mesi pieni dal 1° ottobre 2020 al 30 giugno 2021 e un mezzo mese dal 16 al 30 settembre 2020. Nella seconda opzione il calo del fatturato è calcolato sulla base della differenza tra la somma del fatturato dei periodi di osservazione nel 2020/2021 e la somma del fatturato nei corrispondenti periodi nel 2019.

dovranno essere recuperati, attraverso il sistema di controllo che dovrà essere posto in essere dal decreto MEF.

c. Divieto di cumulo con aiuti per gli stessi costi ammissibili

La terza questione riguarda il cumulo tra gli aiuti. Il Quadro temporaneo è chiaro sulla possibilità di cumulare gli aiuti delle sue sezioni con aiuti de minimis e indica inoltre che le misure di aiuto adottate in base al Quadro temporaneo possono essere cumulate tra loro conformemente alle disposizioni di ciascuna sezione del Quadro. Al riguardo, il punto 87 del QT dispone che gli aiuti nell'ambito della sezione 3.12 non possono essere cumulati con altri aiuti **per gli stessi costi ammissibili**. Per assicurare una corretta applicazione della disciplina da parte delle imprese sarà utile chiarire le conseguenze pratiche di questo vincolo, indicando in particolare se sia o meno possibile combinare i massimali delle sezioni 3.1 e 3.12, nel rispetto dei relativi presupposti, anche nell'ambito di un medesimo strumento (ad esempio, ai fini dell'applicazione dell'articolo 24 del decreto Rilancio).

Nell'attesa di questi chiarimenti, fondamentali per consentire alle imprese di determinare i benefici di cui possono avvalersi sulla base degli strumenti elencati nell'articolo 1, comma 13 del decreto, sarebbe opportuno **prorogare di un mese, sino al 31 maggio 2021**, il termine del 30 aprile previsto dall'articolo 42-bis, comma 5, del decreto-legge n.104/2020 per correggere, senza sanzioni, eventuali errori nell'applicazione dell'articolo 24, comma 3, del decreto Rilancio.

3. Il contributo a fondo perduto per gli operatori economici sino a 10 milioni di fatturato (articolo 1, commi 1-9)

Il nuovo contributo a fondo perduto previsto dall'articolo 1 del decreto Sostegni per i soggetti che abbiano subito nel 2020 perdite rilevanti a causa dell'emergenza epidemiologica Covid-19 appare **apprezzabile sotto diversi profili**.

In primo luogo, viene ampliata la platea di beneficiari: il contributo si rivolge, infatti, a tutti i soggetti che esercitano attività d'impresa, arte o professione, titolari di partita IVA (compresi gli enti non commerciali ma limitatamente allo svolgimento di attività commerciali) residenti o stabiliti nel territorio dello Stato, compresi i soggetti titolari di reddito agrario, con compensi o ricavi non superiori ai 10 milioni di euro.

Il sostegno viene in tal modo indirizzato anche ai professionisti, esclusi dal novero dei beneficiari dei precedenti provvedimenti di ristoro, superando in tal modo le logiche selettive che avevano circoscritto la platea dei beneficiari dei precedenti contributi a fondo perduto e che avevano sollevato profili di disparità di trattamento tra soggetti comunque meritevoli di sostegno. Si ricorda che nel corso del 2020 l'accesso ai contributi statali legati alle conseguenze della pandemia è stato di volta in volta subordinato al possesso di diversi requisiti: il requisito dei codici Ateco (la classificazione delle attività economiche), non sempre in grado di identificare correttamente e per intero le imprese colpite dalla crisi economica; il requisito della riduzione del fatturato del mese di aprile 2020 rispetto all'aprile dell'anno precedente, requisito che ha irragionevolmente escluso dai ristori le attività stagionali e, tra queste, molte imprese della filiera del turismo; il requisito di avere il domicilio o la sede operativa in zona rossa o arancione, requisito che ha dato vita a complicazioni operative per l'individuazione dei possibili beneficiari in uno scenario in continuo mutamento.

Da questo punto di vista l'impostazione del decreto Sostegni è certamente più lineare, perché il sostegno è riconosciuto a tutti i contribuenti sopra ricordati (una platea potenziale di 5,7 milioni di soggetti), caratterizzati da una qualificata diminuzione del fatturato; in particolare, condizione per la spettanza del contributo è che l'ammontare medio mensile del fatturato e dei corrispettivi dell'anno 2020 sia stato inferiore almeno del 30 per cento rispetto a quello del 2019 (per i soggetti che hanno iniziato l'attività a partire dal 1° gennaio 2019, il contributo spetta anche in assenza del requisito del calo di fatturato/corrispettivi). Il contributo è riconosciuto, nei limiti dei requisiti previsti, anche a coloro che hanno attivato una partita IVA dal 1° gennaio 2020; restano invece esclusi dal contributo i soggetti con compensi o proventi 2019 superiori a 10 milioni di euro e quelli con attività cessata al 23 marzo 2021.

L'ammontare del contributo è pari a una percentuale del calo del fatturato medio mensile registrato nel 2020 rispetto al 2019 e sono previste cinque diverse fasce di ristoro basate sul fatturato 2019.

La percentuale del contributo – compresa tra il 20 e il 60 per cento del calo di fatturato – cresce al diminuire del livello di fatturato. È comunque garantito un contributo minimo non inferiore a 1.000 euro per le persone fisiche e a 2 mila euro per i soggetti diversi dalle persone fisiche. L'importo del contributo riconosciuto non può in ogni caso superare 150 mila euro.

Il procedimento di calcolo del contributo, che può essere richiesto compilando online un modulo da presentare via web all'Agenzia delle entrate a partire dal 30 marzo 2021 e non oltre il 28 maggio

2021, è piuttosto semplice: è sufficiente applicare la percentuale prevista dalla norma alla differenza tra fatturato medio mensile del 2019 e quello del 2020.

Per quanto attiene alle modalità di accesso al contributo, appare apprezzabile la possibilità di fruirne in due modi (possibilità che rappresenta una novità rispetto ai precedenti contributi a fondo perduto): o con accredito su conto corrente bancario o, a scelta del contribuente, sotto forma di credito d'imposta da utilizzare esclusivamente in compensazione in F24, senza limiti di importo. Questa seconda modalità di fruizione del contributo a fondo perduto è irrevocabile e deve riguardare l'intero importo del contributo, non essendo ammissibile il suo frazionamento. In quest'ultimo caso il credito diventa peraltro fruibile solo a valle dei controlli sugli esiti dell'istanza e successivamente alla comunicazione di riconoscimento del contributo riportata nell'area riservata di consultazione degli esiti del portale "fatture e corrispettivi". Nell'aggiornare le istruzioni per la presentazione dell'istanza, l'Agenzia delle entrate ha peraltro chiarito che la scelta del contribuente diventa irrevocabile non con la presentazione dell'istanza, ma successivamente alla sua accettazione.

Osservazioni di Assonime

E' evidente che gli importi per i singoli soggetti, sia in ragione del metodo di calcolo (una percentuale della perdita media mensile) sia del tetto di 150 mila euro, **restano molto limitati**. Al riguardo, occorre però evidenziare che, nell'ambito di questa misura, il limite dei 150 mila euro sembra riferito alla singola *entity* e quindi andrebbe a coordinarsi con quello di un milione e 800 mila euro previsto nella sezione 3.1 del *Temporary Framework*, con la conseguenza che nel gruppo il beneficio potrebbe comunque essere goduto fino a tale ultimo importo.

4. Proroga delle misure di allerta previste dal Codice della Crisi d'impresa e dell'insolvenza (articolo 5)

Il decreto Sostegni all'articolo 5, comma 14, interviene sull'istituto delle misure di allerta e composizione assistita della crisi previsto dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza⁴, rinviando di un anno la decorrenza degli obblighi di segnalazione da parte dell'Agenzia delle Entrate, a fronte di un'esposizione debitoria rilevante.

⁴ V. d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14.

Il sistema di allerta rappresenta una delle novità di maggior rilievo del Codice. Il suo scopo è quello di far emergere tempestivamente la situazione di crisi del debitore per garantirne una più rapida ed efficiente soluzione. Tale sistema si basa su due pilastri:

- i) gli obblighi di segnalazione posti a carico degli **organi controllo societari** (organo di controllo, revisore e società di revisione), che consistono nell'obbligo di avvisare l'organo amministrativo della società circa la sussistenza di "fondati indizi della crisi" e, successivamente in caso di omesso o insufficiente riscontro da parte degli amministratori, nell'obbligo di informare tempestivamente l'Organismo di composizione della crisi (OCRI) (art. 14 del Codice della crisi);
- ii) gli obblighi di segnalazione di **creditori pubblici qualificati** (Agenzia delle Entrate, INPS e Agente della Riscossione), ai quali spetta il compito di segnalare al debitore che la sua esposizione debitoria ha superato importi rilevanti, nonché quello di segnalare tale situazione all'OCRI qualora il debitore non abbia posto in essere opportuni provvedimenti per il recupero della situazione (art. 15 del Codice della Crisi).

Le misure in tema di allerta e il Codice della crisi dovevano entrare in vigore il 15 agosto 2020, nel pieno dell'emergenza economica causata dalla diffusione del virus Covid-19. Per evitare l'incidenza di tali misure su un numero elevatissimo di imprese, con effetti potenzialmente disastrosi sull'intera economia, con il decreto-legge n. 23 del 2020 (cd. Decreto Liquidità), è stato disposto il rinvio dell'intero Codice al 1° settembre 2021.

Con la modifica attuale del decreto Sostegni all'articolo 15, comma 7 del Codice della crisi, si prevede ora che l'obbligo per l'Agenzia delle Entrate di segnalare al debitore, e in caso di inerzia all'OCRI, il superamento delle soglie di debito IVA rilevanti ai fini dell'allerta, decorrerà a partire dalle comunicazioni della liquidazione periodica Iva relative al secondo anno di imposta, anziché al primo, successivo all'entrata in vigore del Codice della crisi, e dunque, a partire dalla liquidazione periodica relativa al primo trimestre 2023. La proroga – come si legge nella Relazione Illustrativa – si giustifica con la medesima necessità di "evitare un numero eccessivo di segnalazioni anche nei confronti di soggetti potenzialmente beneficiari di interventi di sostegno".

Osservazioni di Assonime

La nuova norma del decreto Sostegni va nella giusta direzione perseguendo l'obiettivo di preservare imprese sane colpite dagli effetti di una crisi dovuta a un evento straordinario. Tuttavia, il decreto lascia invariati i termini per le segnalazioni dell'INPS e dell'Agente della Riscossione, nonché quelli degli organi societari, che decorreranno dal primo settembre 2021, quando ancora i bilanci delle imprese risulteranno ancora significativamente incisi dalla pandemia. Per realizzare efficacemente l'obiettivo sarebbe, dunque, opportuno ricondurre ad unità il regime degli obblighi di tutti i creditori pubblici qualificati e degli organi di controllo, **rinviano di un anno l'entrata in vigore dell'istituto complessivo.**

5. Sostegno alle grandi imprese (articolo 37)

L'articolo 37 del decreto Sostegni prevede la creazione di un apposito fondo per l'anno 2021 diretto, tramite la concessione di prestiti, ad assicurare la continuità operativa delle grandi imprese in temporanea difficoltà finanziaria a causa della crisi economica connessa con l'emergenza epidemiologica da Covid-19. La dotazione del fondo è di 200 milioni di euro.

Beneficiarie dell'aiuto sono le grandi imprese, come definite dalla normativa europea, cioè le imprese con 250 o più dipendenti e con fatturato superiore a 50 milioni di euro o con bilancio superiore a 43 milioni. Ai sensi del comma 3, si considerano in temporanea difficoltà finanziaria le imprese che presentano flussi di cassa prospettici inadeguati a far fronte regolarmente alle obbligazioni pianificate o che si trovano in situazione di difficoltà come definita all'articolo 2, punto 18, del regolamento (UE) n. 651/2014, ma che presentano prospettive di ripresa dell'attività.

In linea con quanto disposto dal Quadro temporaneo, non possono, in ogni caso, beneficiare della misura le grandi imprese che si trovavano già in difficoltà, ai sensi del regolamento europeo, alla data del 31 dicembre 2019. Infatti, le regole più flessibili introdotte dalla terza modifica del Quadro sono applicabili esclusivamente alle microimprese e piccole imprese⁵.

Per le grandi imprese in temporanea difficoltà, il fondo opera concedendo aiuti nella forma di **finanziamenti agevolati** a condizione che si possa ragionevolmente presumere il rimborso integrale

⁵ Comunicazione della Commissione del 29 giugno, di modifica del Quadro temporaneo. Cfr. circolare Assonime n. 21/2020.

entro il termine massimo di 5 anni. Le misure sono concesse nei limiti stabiliti dal Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato (sui prestiti agevolati, cfr. in particolare la sezione 3.3 del Quadro). Sono escluse le imprese del settore bancario, finanziario e assicurativo.

Il Fondo può concedere finanziamenti anche alle imprese in amministrazione straordinaria⁶, tramite la concessione di prestito diretto alla gestione corrente, alla riattivazione ed al completamento di impianti, immobili e attrezzature industriali nonché per le altre misure indicate nel programma presentato.

Sulla base di apposita convenzione con il Ministero dello sviluppo economico, la gestione del Fondo può essere affidata a organismi in house. È demandata a un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la definizione di criteri, modalità e condizioni per l'accesso all'intervento del Fondo e per la verifica della sussistenza dei presupposti per il rimborso del finanziamento. L'efficacia delle disposizioni dell'articolo 37 è subordinata all'approvazione della Commissione europea sulla base della normativa in materia di aiuti di Stato.

Osservazioni di Assonime

Riguardo a questo nuovo strumento osserviamo che si tratta di una misura di importo limitato, rispetto ai potenziali destinatari, e che può rispondere alla soluzione di alcuni specifici casi aziendali, di particolare criticità. Inoltre, si tratta di un intervento che si iscrive nella linea di fornire un supporto temporaneo alla liquidità, aumentando l'indebitamento, mentre, come sottolineato da Assonime in molteplici occasioni, **una linea di intervento che andrebbe seguita con maggiore vigore è quella volta a rafforzare la patrimonializzazione** delle imprese al fine di sostenere la loro capacità di restare sul mercato.

In tale ottica, le misure già previste dal Decreto Rilancio, che prevedono un intervento diretto di agenzie pubbliche (Invitalia e Cassa Depositi e Prestiti) in operazioni di ricapitalizzazione delle imprese, potrebbero essere integrate con un piano di sostegno pubblico alle operazioni di rafforzamento patrimoniale realizzate con il coinvolgimento delle banche e degli investitori istituzionali. Il piano, seguendo l'esempio del recente "piano rilancio" adottato dal Governo

⁶ Ai sensi del decreto legislativo n. 270/1999 e del decreto-legge n. 347/2003, convertito con modificazioni dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39 e successive modificazioni e integrazioni.

francese, potrebbe assumere la forma di una garanzia pubblica parziale sulle perdite realizzate dai finanziatori in occasione di nuove iniezioni di quasi-equity o di trasformazione di debiti in strumenti di quasi-equity realizzate in imprese di dimensioni piccole e medie strutturalmente sane, le cui condizioni di solvibilità sono state influenzate negativamente dalla crisi pandemica.

6. Misure che potrebbero essere inserite in sede di conversione in legge

6.1 Proposta di differimento della decorrenza applicativa della *plastic tax*

La prima misura che proponiamo è il differimento della decorrenza applicativa della c.d. *plastic tax* almeno al 1° gennaio 2022, come è stato fatto per l'imposta sulle bevande edulcorate che, oltretutto, rispetto alla *plastic tax*, presenta minori problemi applicativi.

Osserviamo che l'introduzione della *plastic tax* appare non opportuna in questo momento poiché si applica a prodotti che per le loro caratteristiche di igienicità, si sono rivelati essenziali per contrastare la pandemia Covid-19, tuttora purtroppo in corso. Senza considerare che l'elevata incidenza del tributo implicherà, con tutta probabilità, una notevole crescita del capitale circolante per i produttori tenuti ad assolvere l'imposta, con incremento dell'indebitamento bancario, inevitabile traslazione economica sulla filiera e sui consumatori, e innalzamento del rischio di credito.

Ma, a prescindere da ciò, la disciplina della *plastic tax* presenta tali e tanti problemi applicativi tuttora irrisolti che appare necessario quanto meno un rinvio della sua applicazione: non sono chiari, ad esempio, la definizione di manufatti con singolo impiego (MACSI); la determinazione della base imponibile, in particolare nei casi di prodotti importati; i requisiti per fruire dell'esenzione prevista per i MACSI composti da plastica riciclabile. Ulteriori problemi nascono dal fatto che, a differenza delle accise, manca un regime di sospensione che permetta la circolazione dei prodotti senza l'applicazione del tributo, probabilmente a causa del gran numero di siti produttivi che non permette di istituire una rete di depositi fiscali: ne consegue che il tributo dovrà essere assolto immediatamente se il prodotto è venduto in Italia, salvo successivo rimborso, e ciò provoca anticipazioni finanziarie, rischi e difficoltà gestionali non ancora chiariti.

6.2 Proposta di disciplina dell'esclusione dai contratti pubblici per mancati pagamenti non definitivamente accertati

Data l'attuale situazione di grave crisi economica occorre eliminare, con urgenza, le previsioni che possono rappresentare ostacoli ingiustificati all'esercizio dell'attività d'impresa, anche nel settore dei contratti pubblici. Tra l'altro, questo settore svolgerà un ruolo fondamentale nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

In questo contesto, sarebbe opportuno cogliere l'occasione della conversione in legge del decreto Sostegni per porre rimedio a un problema relativo all'accesso al mercato dei contratti pubblici che è stato originato da un intervento normativo sul Codice dei contratti pubblici effettuato con il decreto legge n. 76/2020.

Si tratta della riformulazione dell'articolo 80, comma 4, del Codice dei contratti pubblici volta a disciplinare la possibilità di escludere dagli appalti pubblici gli operatori economici per il mancato pagamento di imposte, tasse e contributi non definitivamente accertati.

L'esigenza di intervenire sul Codice dei contratti pubblici è emersa per assicurare il corretto recepimento della direttiva europea n. 24 del 2014. L'attuale formulazione, introdotta con il decreto-legge n. 76/2020, presenta tuttavia alcune rigidità che rischiano di distorcere la concorrenza e limitare ingiustificatamente l'attività economica, in contrasto con lo spirito delle disposizioni europee in materia.

Ricordiamo che la direttiva prevede per gli Stati l'obbligo di escludere dalla partecipazione alle procedure di appalti pubblici gli operatori economici per violazioni definitivamente accertate degli obblighi di pagamento di imposte, tasse e contributi. Nel caso in cui manchi la definitività del debito, le amministrazioni appaltatrici possono escludere o possono essere obbligate dallo Stato a escludere l'operatore economico se è possibile dimostrare con mezzi adeguati la violazione dei suddetti obblighi di pagamento.

Il nostro ordinamento già prevedeva la prima fattispecie; la nuova formulazione dell'articolo 80, comma 4, del Codice dei contratti pubblici riguarda la seconda fattispecie che non era regolata e per la quale era stata attivata una procedura d'infrazione contro l'Italia.

L'attuale formulazione, piuttosto laconica, prevede che un operatore economico può essere escluso se la stazione appaltante può adeguatamente dimostrare l'inottemperanza a obblighi di pagamento di

imposte, tasse o contributi previdenziali non definitivamente accertati, qualificando come grave violazione un mancato pagamento per importi superiori a 5 mila euro.

È palese che l'attuale formulazione dell'articolo 80, comma 4, del Codice dei contratti pubblici può portare a effetti del tutto sproporzionati, lesivi del principio di ragionevolezza e compromettere l'attività delle imprese.

Anzitutto, la soglia dei 5 mila euro non esprime certamente una particolare gravità della violazione per importi non definitivamente accertati, e che potrebbero a ragione essere contestati dalle imprese. Le imprese la cui attività si estende su gran parte del territorio nazionale hanno come controparti, oltre all'erario, anche diverse regioni ed enti locali; la soglia dei 5 mila euro appare irrisoria rispetto al flusso di accertamenti e avvisi di liquidazione anche per meri errori.

Per questo motivo, suggeriamo di eliminare il riferimento alla nozione di grave violazione associata alla soglia di 5 mila euro nell'articolo 80, comma 4, prevedendo che le stazioni appaltanti, nel rispetto del principio di proporzionalità, possano escludere nel bando di gara gli operatori economici per mancati pagamenti non definitivamente accertati per violazioni di particolare gravità, tenuto conto del valore dell'appalto e delle caratteristiche delle imprese che possono concorrere all'aggiudicazione. Si potrebbe inoltre prevedere anche un minimo assoluto, ma che sia superiore all'attuale soglia.

Andrebbe inoltre meglio chiarito cosa s'intenda per debito non definitivamente accertato, se esso debba discendere, cioè, da un atto diretto alla sua riscossione entro un termine determinato o da qualsiasi pretesa avanzata, che non comporti un obbligo attuale. Una soluzione logica potrebbe essere quella di stabilire che la norma si riferisca ai casi in cui sia stato notificato un atto contenente la determinazione del tributo o del contributo dovuto e per il quale è previsto che l'avvio della procedura contenziosa non sospende la riscossione.

L'onere, inoltre, dell'impresa di provvedere alla regolarizzazione anteriormente al termine per la presentazione delle domande di ammissione alla gara di appalto non è coordinato con il termine entro cui l'impresa può legittimamente procedere alla integrazione secondo le regole ordinarie. Non è chiaro con quale criterio ed entro quali limiti si eserciti la discrezionalità dell'amministrazione aggiudicatrice nell'escludere l'impresa dall'appalto. Sono tutti aspetti che la direttiva rimette alle norme di attuazione degli Stati e che non sono stati risolti dalla laconica normativa adottata.