

Cura Italia: interventi diretti a sostegno delle imprese

di Giampaolo Galli, Raffaella Palomba e Federica Paudice

27 marzo 2020

Il decreto "Cura Italia" (Decreto Legge del 17 marzo 2020 n. 18) si propone di affrontare l'emergenza sanitaria ed economica dovuta all'epidemia da Covid-19. Il suo impatto sull'indebitamento netto del 2020 è di circa 20 miliardi, pari all'1,1 per cento del Pil. Il decreto si articola in cinque Titoli. Il Titolo I affronta l'emergenza sanitaria, per la quale vengono stanziati 2,76 miliardi a valere sul bilancio 2020; il Titolo II contiene le norme a sostegno dei lavoratori (8,03 miliardi); il Titolo III contiene le norme a sostegno della liquidità delle imprese (5,07 miliardi); il Titolo IV contiene le misure fiscali a sostegno delle imprese e delle famiglie (2,14 miliardi); il Titolo V contiene misure molto eterogenee fra di loro per un totale di 1,96 miliardi.

In questa nota ci si sofferma sulle misure di sostegno diretto alle imprese che sono per lo più contenute nei Titoli III e IV, pur nella consapevolezza che le imprese sono interessate anche dalle altre norme, in particolare quelle volte a superare rapidamente l'emergenza sanitaria e quelle a sostegno dei lavoratori dipendenti e autonomi. L'analisi del testo indica con chiarezza che si tratta di prime misure emergenziali, cui dovranno far seguito, come peraltro già annunciato dal governo, misure di più ampio respiro.

* * *

Titolo III: Misure a sostegno della liquidità attraverso il sistema bancario

In questa parte del decreto (Titolo III) vi sono gli articoli dal 49 al 59 che riguardano il sostegno alla liquidità delle imprese. Come si vede dalla Tavola 1, queste misure aumentano il deficit 2020 di 5 miliardi di euro. Di seguito le misure principali:

Fondo centrale di garanzia (art. 49): L'articolo stanziava 1,5 miliardi a favore del Fondo di Garanzia per l'accesso al credito delle PMI. Insieme alle risorse già disponibili, pari a circa 1,1 miliardi, questa misura dovrebbe consentire al Fondo di garantire nel 2020 un potenziale di circa 60 miliardi di nuovi prestiti,

un volume superiore all'intero stock di finanziamenti garantiti alla fine del 2019 (47 miliardi). Per ora, le innovazioni introdotte dal decreto valgono solo per un periodo di nove mesi. Le più rilevanti sono: (a) l'innalzamento della quota massima di copertura all'80 per cento per tutte le tipologie di finanziamento; attualmente, infatti, la quota oscilla tra il 40 e il 60 per cento per i prestiti a breve termine, su cui è prevedibile che si concentri nei prossimi mesi la richiesta di nuovo credito a fronte delle esigenze di finanziamento del capitale circolante; (b) l'incremento dell'importo massimo garantito per singola impresa da 2,5 milioni a 5 milioni di euro, per assicurare la fruibilità del fondo anche alle imprese che ne abbiano già esaurito gli spazi; è stato stabilito che la percentuale di copertura offerta sia massima per tutte le operazioni ammesse al fondo per importo fino a 1,5 milioni di euro e non dipendente, quindi, da una valutazione del merito creditizio come precedentemente stabilito dalla procedura; (c) l'esclusione delle informazioni sulla regolarità dei rimborsi ai fini della valutazione dei beneficiari.

Va ricordato che il Fondo opera a favore dei professionisti e delle PMI, ossia imprese con meno di 250 addetti, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro e/o il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro. Lascia quindi fuori le medie e grandi imprese. È comunque uno strumento ampiamente utilizzato dalle imprese: secondo le ultime rilevazioni oltre il 99 per cento delle PMI ha avuto accesso al credito attraverso la copertura del Fondo. Le disposizioni dell'articolo si applicano anche ai settori dell'agricoltura e della pesca, con la previsione di un incremento della dotazione di 80 milioni specificamente destinati ad essi.

Moratoria del credito per piccole e medie imprese colpite dall'epidemia (art. 56): Ancora a favore delle micro, piccole e medie imprese è disposta una moratoria fino al 30 settembre per rilevanti tipologie di esposizioni debitorie, ossia una sospensione dei termini per i pagamenti dovuti e il divieto per le banche di revocare linee di credito aperte "a revoca"; possono beneficiarne le imprese che dichiarino una carenza di liquidità conseguente all'emergenza attuale. Le operazioni sono ammesse alla garanzia di un'apposita sezione del Fondo PMI dotata di 1,7 miliardi di euro. La garanzia copre una quota pari al 33 per cento (a) del maggior credito utilizzato tra la data dell'entrata in vigore del decreto e il 30 settembre 2020; (b) dei prestiti in scadenza che hanno beneficiato di un allungamento della durata; (c) delle singole rate oggetto di sospensione. Il totale di questi crediti è stimato in 87 miliardi, su un totale di crediti alle PMI di 480 miliardi. Data la garanzia del 33 per cento e stimando un tasso di insolvenza del 6 per cento, la Relazione Tecnica giunge alla cifra di 1,7 miliardi.

Va rilevato che la moratoria è una misura potenzialmente molto importante in quanto almeno fino al prossimo settembre per moltissime imprese sarà assai difficile far fronte agli impegni con le banche. Va inoltre considerato che nell'attuale congiuntura le banche tendono ad adottare criteri più restrittivi nella concessione di nuovi prestiti e anche a rivedere in peggio le condizioni sui prestiti già concessi.

La relazione illustrativa al provvedimento asserisce che la moratoria è effettuata con modalità che, da un punto di vista attuariale, non risultino in ulteriori oneri per gli intermediari. La ragione forse è da rintracciarsi nella circostanza che si tratta di una sospensione di pagamenti che non va oltre l'anno in corso. Secondo la Banca d'Italia in linea generale la moratoria non dovrebbe determinare automaticamente e di per sé un incremento significativo del rischio di credito.

Supporto alla liquidità delle imprese di maggiori dimensioni (art. 57): Per sostenere e facilitare l'accesso al credito delle imprese anche non rientranti nella definizione di PMI che hanno sofferto di una riduzione dei ricavi a causa dell'emergenza, il decreto stabilisce che la Cassa Depositi e Prestiti possa sostenere le banche nell'erogazione dei finanziamenti e che lo Stato possa concedere controgaranzie fino al massimo dell'80 per cento delle esposizioni assunte da CDP. A tal fine viene istituito un apposito Fondo presso il MEF a copertura delle garanzie di Stato concesse di 500 milioni di euro per il 2020.

Questa è una norma che non riguarda solo l'emergenza in quanto il nuovo Fondo avrebbe carattere strutturale. La sua dotazione appare peraltro insufficiente a far fronte all'emergenza delle imprese con più di 500 addetti. Va peraltro osservato che, dal punto di vista strutturale, l'istituzione di questo Fondo ha un aspetto positivo in quanto attenua uno dei principali fattori che tendevano a favorire la piccola dimensione o anche la frammentazione artificiosa delle imprese italiane.

Trasformazione DTA in crediti d'imposta per cessioni di crediti deteriorati (art. 55): La disposizione è volta a incentivare la cessione di crediti deteriorati che le imprese – non solo le banche – hanno accumulato negli ultimi anni, anche per effetto della crisi finanziaria, con l'obiettivo di sostenerle sotto il profilo della liquidità nel fronteggiare l'attuale contesto di incertezza economica. I crediti deteriorati oggetto dell'incentivo possono essere sia di natura commerciale sia di natura finanziaria. Anche per ridurre gli oneri di cessione, la disposizione introduce la possibilità di trasformare in credito d'imposta una quota di attività per imposte anticipate (*Deferred Tax Assets*, DTA) riferite a determinati componenti, per un ammontare proporzionale al valore dei crediti deteriorati che vengono ceduti a terzi. L'intervento consente alle imprese di anticipare l'utilizzo come crediti d'imposta di tali importi, di cui altrimenti

avrebbero usufruito in anni successivi, determinando nell'immediato una riduzione del carico fiscale. Ciò consente di ridurre il fabbisogno di liquidità connesso con il versamento di imposte e contributi, aumentando così la disponibilità di cassa in un periodo di crisi economica e finanziaria connessa con l'emergenza sanitaria, rispettando la coerenza complessiva del sistema fiscale posto che a fronte di tale anticipazione viene meno il meccanismo ordinario di riporto in avanti dei componenti oggetto di trasformazione. La Relazione Tecnica imputa alla misura un costo netto di 857 milioni. Secondo l'Ufficio Bilancio del Senato la carenza di informazioni, in particolare circa la numerosità dei soggetti, le relative aliquote IRES ed IRAP differenziate per tipologia di contribuenti e la suddivisione delle DTA generate da perdite rispetto a quelle derivanti da incapacità del rendimento, non consente di verificare positivamente la quantificazione del governo.

Titolo IV: Misure fiscali a sostegno della liquidità delle famiglie e delle imprese

Per alleviare il carico contributivo che grava sulle imprese, il decreto ha previsto la sospensione di alcuni termini fiscali all'interno del Titolo IV che include gli articoli dal 60 al 71.

Rinvio dei termini per gli adempimenti fiscali, contributivi e previdenziali (art. da 60 a 62): Questi articoli rinviano i termini di versamento di qualche settimana o mese e non hanno effetti sull'indebitamento netto del 2020. L'articolo 60 proroga al 20 marzo i termini per il pagamento dei versamenti dovuti alle pubbliche amministrazioni in scadenza il 16 marzo 2020. L'art. 61 sospende il pagamento delle ritenute sui redditi da lavoro dipendente, dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi per assicurazione obbligatoria. Tale misura, già prevista per il settore turistico, si estende ai settori maggiormente colpiti (sport, arte e cultura, trasporto e ristorazione, educazione, assistenza, gestione di fiere ed eventi). Per questi soggetti è anche sospeso il pagamento dell'IVA in scadenza a marzo. L'entità delle sospensioni è pari a 2,2 miliardi in termini di ritenute da restituire entro il 31 maggio (ad eccezione del settore sportivo per il quale la sospensione si protrae fino al 30 giugno) o in 5 rate mensili a partire da maggio (giugno per il settore sportivo). L'art. 62 sospende, per imprese e professionisti con un fatturato inferiore ai 2 milioni di euro, i versamenti da autoliquidazione, cioè quei versamenti delle imposte basati su un'autodichiarazione e pagati in maniera diretta dal contribuente (senza l'intervento dell'amministrazione finanziaria); i versamenti sospesi sono relativi al pagamento dell'IVA, dei contributi previdenziali e assistenziali e delle assicurazioni obbligatorie. Per tutelare maggiormente coloro che operano nelle province più colpite dall'epidemia (quindi con sede legale nelle province di Bergamo, Cremona, Lodi e Piacenza)

il pagamento dell'IVA viene sospeso in queste aree a prescindere dai ricavi e dal settore di appartenenza. I pagamenti dovuti potranno essere effettuati senza incorrere in sanzioni entro il 31 maggio 2020 (o con massimo 5 rate a partire da maggio). La relazione tecnica stima un ammontare di versamenti tributari sospesi di 3.965 milioni e di 1.303 milioni di contributi assistenziali e previdenziali.

Premio ai lavoratori dipendenti (art. 63): Si prevede un premio pari a 100 euro per il mese di marzo ai lavoratori dipendenti che nell'anno precedente hanno avuto una retribuzione inferiore ai 40 mila euro e che hanno lavorato durante lo stesso mese. Sebbene la misura non sia direttamente indirizzata alle imprese, viene inclusa nella tabella in quanto solleva le imprese da ulteriori oneri verso i lavoratori. È stimato che i destinatari del premio saranno circa 8,8 milioni di lavoratori, per una spesa stimata pari a 880,5 milioni di euro il cui effetto viene computato nell'indebitamento netto.

Credito d'imposta per le spese di sanificazione degli ambienti di lavoro (art. 64): Prevede la corresponsione del 50 per cento delle spese per la sanificazione degli ambienti e l'acquisto di strumenti di lavoro a favore degli esercenti attività di impresa e professionisti fino ad un massimo di 20 mila euro per ciascun beneficiario ed entro il limite complessivo di 50 milioni.

Credito d'imposta per botteghe e negozi (art. 65): È riconosciuto un credito d'imposta a favore di negozi e botteghe che ammonta al 60 per cento del canone di locazione relativo al mese di marzo. La relazione tecnica riporta un valore complessivo del credito d'imposta relativo all'anno 2020 di 356,3 milioni. Entrambe le spese vengono finanziate tramite indebitamento.

Sospensione dei termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione (art. 68): Per quanto riguarda le cartelle di pagamento e altri atti esecutivi affidati agli enti di riscossione, si sospendono le attività di recupero dei mancati pagamenti con scadenza tra l'8 marzo (21 febbraio per i comuni della zona rossa) ed il 31 maggio 2020. I versamenti oggetto di sospensione devono essere effettuati in unica soluzione entro il 30 giugno 2020. Tale misura prevede un impatto sul gettito di 982 milioni tenendo conto della riduzione degli incassi dovuti alle dilazioni e alle azioni di recupero (contrazioni in termini numerici di tali azioni dovuta al minor lasso temporale disponibile per la messa in atto). L'effetto sull'indebitamento netto del 2020 è stimato in 821,3 milioni.

Proroga versamenti nel settore dei giochi (art. 69): La misura consiste in un differimento nel versamento del prelievo erariale unico (PREU) e dei canoni concessori dal 15 marzo al 30 aprile 2020 con possibilità di rateizzare dal 29 maggio 2020 fino a dicembre. Per il periodo di sospensione dell'attività, non è

dovuto il canone relativo al gioco del bingo. Per l'applicazione di tale misura si prevede una diminuzione del gettito in entrata per il 2020 pari a 29,4 milioni.

Titolo V: Ulteriori disposizioni

Il Titolo V del decreto contiene gli articoli da 72 a 126; tra queste misure alcune riguardano particolarmente da vicino le imprese, sia in maniera trasversale ai settori sia in maniera specifica per alcuni di essi.

Misure per l'internazionalizzazione del sistema Paese (art. 72): Per quanto riguarda le misure trasversali, l'articolo 72 istituisce un fondo per la promozione delle esportazioni con una dotazione iniziale di 150 milioni di euro per il 2020; tali risorse serviranno per adottare misure di comunicazione, potenziare la promozione del Made in Italy e a cofinanziare iniziative di promozione dei mercati esteri. L'obiettivo della misura è quello di limitare il più possibile gli effetti negativi sull'internazionalizzazione del sistema Paese derivanti dalla diffusione del COVID-19.

Incremento della dotazione dei contratti di sviluppo (art. 80): Sempre con riferimento alle agevolazioni indirizzate a tutte le imprese indipendentemente dal settore in cui operano, dalle dimensioni e dalla collocazione geografica, l'articolo 80 autorizza una spesa di ulteriori 400 milioni per i contratti di sviluppo, un'agevolazione a favore dei progetti d'investimento innovativi e strategici di grandi dimensioni. Si registra un impatto sull'indebitamento netto di 240 milioni.

Il decreto prevede a definire misure specifiche per sostenere singoli settori produttivi; tra queste si annoverano:

Misure in favore del settore agricolo e della pesca (art. 78): Istituisce un fondo dotato di 100 milioni di euro per il 2020 a favore dell'agricoltura e della pesca.

Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo (art. 89): È stato istituito un fondo di 130 milioni per il 2020 al fine di sostenere i settori dello spettacolo, del cinema e dell'audiovisivo.

Disposizioni in materia di trasporto stradale e trasporto di pubblico di persone (art. 92): È stata disposta l'esclusione della tassa di ancoraggio e dei canoni corrisposti alle Autorità Portuali ed il differimento di 30 giorni del pagamento dei diritti doganali in scadenza tra la data di entrata in vigore del decreto stesso (i.e. il 17 marzo) e il 30 aprile 2020 in favore del settore dei trasporti stradali e trasporti pubblici di persone.

Disposizioni in materia di autoservizi pubblici non di linea (art. 93): L'articolo stabilisce un contributo in favore di taxi e servizi di Noleggio con Conducente, per l'acquisto di divisori atti a separare il posto guida dai sedili riservati alla

clientela attraverso l'istituzione di un apposito fondo con dotazione di 2 milioni di euro.

Indennità collaboratori sportivi (art. 96): Viene riconosciuta un'indennità a favore di collaboratori di società e associazioni sportive dilettantistiche pari a 600 euro per il mese di marzo 2020, entro un limite massimo di 50 milioni di euro.

Incremento dotazione Fondo di solidarietà per il settore aereo (art. 94): Per quanto riguarda il settore del trasporto aereo, l'articolo prevede una misura di sostegno a fronte dei danni subiti attraverso l'incremento del fondo di solidarietà pari a 200 milioni di euro, di cui 120 andranno ad incrementare il deficit 2020.

Misure urgenti per il settore aereo (art. 79): L'articolo istituisce un fondo di 500 milioni di euro per la nazionalizzazione delle società Alitalia S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A.. L'operazione di nazionalizzazione avverrà tramite la costituzione di una nuova società controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze o da una società a prevalente partecipazione pubblica (anche indiretta). Com'è ben noto, infatti, la compagnia aerea è in crisi da lungo tempo e ha accumulato ingenti perdite negli ultimi anni. Le spese derivanti da questa operazione sono coperte con indebitamento per 350 milioni di euro.

Alcune considerazioni

È evidente che il decreto è stato concepito in un momento in cui era forse lecito sperare che gli effetti dell'epidemia fossero di breve durata. La maggior parte delle misure consiste in rinvii di poche settimane o mesi di pagamenti dovuti dalle imprese allo Stato. Le misure a sostegno della liquidità hanno una durata di otto mesi. La moratoria sui crediti bancari scade il 30 settembre. Purtroppo, è oggi evidente che nei prossimi mesi e forse anni ci troveremo di fronte ad una recessione molto grave che renderà necessarie ulteriori misure di sostegno, come peraltro già annunciato dal governo.

Il decreto si rivolge, forse giustamente in prima battuta, alle PMI, fino a 250 dipendenti. Ma la crisi sta colpendo tutte le tipologie di imprese, il che fa sì che sia del tutto insufficiente il fondo di 500 milioni presso il MEF disposto dall' art. 57 a garanzia dei crediti delle imprese di maggiori dimensioni. Sarà necessario studiare strumenti di intervento innovativi per alleviare gli oneri finanziari e garantire una sufficiente capitalizzazione al fine di mantenere in attività le imprese medie e medio grandi, comprese le banche che debbono anch'esse essere aiutate a far fronte ad una congiuntura eccezionale.

Tav.1: Effetti delle misure a sostegno delle imprese sull'indebitamento netto per il 2020

Art.	Nome misura	Indebitamento netto (in mln)
TITOLO III: MISURE A SOSTEGNO DELLA LIQUIDITÀ ATTRAVERSO IL SISTEMA BANCARIO		5.069,0
<i>Di cui:</i>		
49	<i>Fondo centrale di garanzia PMI (c.7)</i>	1.580,0
55	<i>Misure di sostegno finanziario alle imprese</i>	857,2
56	<i>Misure di sostegno finanziario alle piccole e medie imprese colpite dall'epidemia di COVID-19</i>	1.730,0
57	<i>Supporto alla liquidità delle imprese colpite dall'emergenza epidemiologica mediante meccanismi di garanzia</i>	500,0
TITOLO IV: MISURE FISCALI A SOSTEGNO DELLA LIQUIDITÀ DELLE FAMIGLIE E DELLE IMPRESE		2.140,6
<i>Di cui:</i>		
60 - 61 - 62	<i>Rinvio dei termini per gli adempimenti fiscali contributivi e previdenziali</i>	-
63	<i>Premio ai lavoratori dipendenti</i>	880,5
64	<i>Credito d'imposta per le spese di sanificazione degli ambienti di lavoro</i>	50,0
65	<i>Credito d'imposta per botteghe e negozi</i>	356,3
68	<i>Sospensione dei termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione</i>	821,3
69	<i>Proroga versamenti nel settore dei giochi</i>	29,4
TITOLO V: ULTERIORI DISPOSIZIONI		1.961,5
<i>Di cui:</i>		
72	<i>Misure per l'internazionalizzazione del sistema Paese (c.1)</i>	150,0
78	<i>Misure in favore del settore agricolo e della pesca (c.2)</i>	100,0
79	<i>Misure urgenti per trasporto aereo</i>	350,0
80	<i>Incremento della dotazione dei contratti di sviluppo (c.1)</i>	240,0
89	<i>Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo (c.1-3)</i>	70,0
92	<i>Disposizioni in materia di trasporto stradale e trasporto pubblico di persone (c.1)</i>	13,6
93	<i>Disposizioni in materia di autoservizi pubblici non di linea</i>	2,0
94	<i>Incremento dotazione del Fondo di solidarietà per il settore aereo</i>	120,0
96	<i>Indennità collaboratori sportivi</i>	50,0
Totale (Titolo III, Titolo IV e Titolo V)		9.171,1

Fonte: Relazione tecnica al decreto "Cura Italia"