

OSSERVATORIO EMERGENZA COVID-19
PAPER – 6 APRILE 2020

Il sostegno alla liquidità delle PMI da
parte del sistema bancario ai tempi del
coronavirus

di Maurizio Irrera

Professore ordinario di Diritto commerciale
Università degli Studi di Torino

di Giuseppe Antonio Policaro

Ricercatore di Diritto commerciale
Università degli Studi di Torino



Il sostegno alla liquidità delle PMI da parte del sistema bancario ai tempi del coronavirus^{*}

di Maurizio Irrera

Professore ordinario di Diritto commerciale
Università degli Studi di Torino

e Giuseppe Antonio Policaro

Ricercatore di Diritto commerciale
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: Lo scritto analizza le principali disposizioni contenute nel D. L. n. 18 del 17 marzo 2020 riguardo al sostegno finanziario alle PMI da parte del sistema bancario.

Abstract [En]: The paper analyzes the main provisions of D.L. n. 18 of 17 March 2020 regarding financial support to SMEs by the banking system.

Sommario: - **1.** Ambito e modalità di intervento. – **2.** L'art. 56 D.L. 18/2020: misure di sostegno finanziario alle micro, piccole e medie imprese colpite dall'epidemia di COVID-19. – **3.** L'art. 49 D.L. 18/2020: il Fondo di Garanzia per le PMI. - **4.** Luci (molte) e ombre (poche, ma inquietanti) riguardo alle misure a sostegno della liquidità attraverso il sistema bancario.

1. Ambito e modalità di intervento

La pubblicazione su Gazzetta Ufficiale, Edizione Straordinaria, n. 70 del 17 marzo 2020 del D. L. n. 18 recante “misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19” (c.d. “Cura Italia”) ci consegna un quadro normativo complesso e derogatorio di molte regole in grado di incidere sulla vita degli Italiani, quantomeno fino alla fine del 2020.

Composto da ben 127 articoli - che confermano l'impianto già anticipato ad operatori e pubblico nei giorni antecedenti alla sua pubblicazione - risulta suddiviso in 5 Titoli: “misure volte al potenziamento del Servizio sanitario nazionale”, “misure a sostegno del lavoro”, “misure a sostegno della liquidità attraverso il sistema bancario”, “misure fiscali a sostegno della liquidità delle famiglie e delle imprese”, “ulteriori disposizioni per fronteggiare l'emergenza”.

Nelle pagine che seguono ci si soffermerà sugli effetti del Titolo III, recante “misure a sostegno della liquidità attraverso il sistema bancario”, ed in particolare sull'analisi delle disposizioni degli artt. 49 e 56, il cui obiettivo è quello di migliorare la struttura finanziaria delle PMI¹ e dei soggetti erogatori di credito.

* Paper non sottoposto a referaggio.

¹Sono da considerarsi quali piccole e medie imprese -così come definite dall'articolo 2, paragrafo 1, lettera (f), primo alinea, del regolamento (UE) 2017/1129 - le imprese che soddisfano almeno due dei seguenti criteri: a) meno di 250 dipendenti; b) fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro; c) totale dello stato patrimoniale di bilancio non superiore a 43 milioni di euro. Dal punto di vista numerico, in base al rapporto annuale ISTAT 2019, la platea dei potenziali beneficiari delle misure previste dal D.L. 18/2020 è dunque molto ampia, posto che le PMI rappresentano il



Tramite dette regole, infatti, viene potenziato il Fondo di Garanzia² per i finanziamenti da erogarsi alle PMI e, sempre per quest'ultime (invero, come si vedrà, per tutte le attività imprenditoriali), sono previsti importanti limiti alla revoca degli affidamenti in essere.

L'art. 57 D.L. 18/2020 - rubricato "Supporto alla liquidità delle imprese colpite dall'emergenza epidemiologica mediante meccanismi di garanzia" – introduce, poi, una serie di misure a favore anche delle grandi imprese senza accesso diretto al Fondo di Garanzia per le PMI³. Purtuttavia, posto che il presente contributo ha come oggetto l'analisi delle regole previste in particolare per il finanziamento delle PMI, si rinvia ad altra sede l'approfondimento della norma citata.

In definitiva, sul versante creditizio le linee d'intervento ad immediato accesso per le PMI si possono riassumere in due direttrici:

1) Riguardo ai finanziamenti in corso *in bonis* è prevista la possibilità di chiedere ai soggetti finanziatori (banche e intermediari finanziari) di avvalersi delle misure di cui all'art. 56 D. L. 18/2020 e quindi: i) che non siano revocati gli affidamenti a revoca fino al 3 settembre 2020; ii) la proroga degli affidamenti a scadenza senza piano di ammortamento (quali, ad esempio, gli anticipi a scadenza di c/c, s.b.f., fatture, ecc.) fino al 30 settembre 2020; iii) la sospensione fino al 30 settembre 2020 di rate e canoni in scadenza (che dovranno essere dilazionati dal soggetto finanziatore dal mese di ottobre 2020). Dette misure parrebbero peraltro potersi applicare a tutte le attività imprenditoriali, non solo alle PMI⁴.

2) Con riferimento, invece, alla nuova finanza erogata alle PMI, ai sensi dell'art. 49, D.L. 18/2020 le stesse potranno avvalersi della garanzia di Stato (Legge 662/96 – Fondo di Garanzia), per la durata di 9 mesi

99,9% del totale delle imprese in Italia, con oltre il 95% (circa 4 milioni) di operatori economici al di sotto dei 10 dipendenti.

² Il Fondo di Garanzia per le PMI è stato istituito, presso il Mediocredito Centrale S.p.A., in base all'art. 2, comma 100, lett. a), della legge n. 662 del 1996. Come è noto, tramite le garanzie prestate, costituisce uno dei principali strumenti di sostegno pubblico finalizzati a facilitare l'accesso al credito delle piccole e medie imprese e delle cd. *small mid-cap* (imprese con un numero di dipendenti fino a 499).

³ Si tratta di imprese che hanno sofferto una riduzione del fatturato a causa dell'emergenza, operanti in settori individuati con decreto ministeriale e per cui le banche, con il supporto di Cassa depositi e prestiti, potranno erogare più agevolmente finanziamenti. CDP, infatti, potrà supportare le banche che erogano i predetti finanziamenti tramite specifici strumenti quali *plafond* di provvista e/o garanzie di portafoglio - anche di prima perdita - rispetto alle esposizioni assunte dalle banche stesse, mentre lo Stato potrà concedere "controgaranzie" fino ad un massimo dell'80% delle esposizioni assunte da CDP e a condizioni di mercato (viene di fatto proposto un "rischio tripartito" per finanziare le medie/grandi imprese). Per il fondo destinato alla copertura delle garanzie dello Stato è prevista una dotazione iniziale di 500 milioni.

⁴ Nella platea dei beneficiari delle misure richiamate dovrebbero essere inclusi anche i lavoratori autonomi e, invero, con qualche dubbio i più, i liberi professionisti; infatti, l'art. 1 dell'allegato al D.L. 18/2020 e lo stesso comma 3 dell'art. 56 del D.L. 18/2020 richiamano espressamente nelle definizioni la Raccomandazione 2003/361/CE, che definisce l'impresa come "ogni entità, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, che eserciti un'attività economica. In particolare, sono considerate tali le entità che esercitano un'attività artigianale o altre attività a titolo individuale o familiare, le società di persone o le associazioni che esercitino un'attività economica". Posto, in ogni caso, che l'Unione Europea ha sancito il concetto di pari dignità all'iniziativa economica equiparando l'attività di un libero professionista a quella di una microimpresa, sarebbe quantomeno opportuna una migliore specificazione da parte del Governo in tal senso.



dalla data di entrata in vigore del Decreto. Sono, infatti, previste le seguenti misure: i) ampliamento del massimale di garanzia accordabile ad ogni singola impresa (da 2,5 a 5 milioni di euro); ii) aumento delle percentuali di garanzia ai soggetti finanziatori (Banche/Intermediari finanziari) fino all'80% per finanziamenti per un importo massimo garantito per singola impresa di 1,5 milioni di euro (ulteriormente innalzabile mediante integrazioni delle apposite sezioni speciali cofinanziate da Amministrazioni locali o altri soggetti); iii) allargamento della platea delle imprese garantibili (sospendendo dal sistema di *rating* le evidenze del c.d. modulo andamentale)⁵; iiiii) ampliamento delle operazioni controgarantibili dal Fondo di Garanzia (sono al riguardo ammessi anche i finanziamenti volti ad estinguere quelli in corso, purché vi sia finanza aggiuntiva pari almeno al 10% rispetto al residuo da estinguere).

Dette misure sono peraltro da “leggersi” anche alla luce della moratoria e dall’allungamento dei piani di ammortamento dei finanziamenti alle imprese previsti dall’accordo ABI/Associazioni datoriali del 6 marzo 2020 (c.d. iniziativa “Imprese in Ripresa 2.0”), accordo secondo il quale, fino al 31 dicembre 2020 sarà possibile richiedere: i) la moratoria dei finanziamenti per massimo 12 mesi (sospensione del pagamento della quota capitale delle rate dei finanziamenti a medio lungo termine e dei *leasing* immobiliari); possono essere ammesse alla sospensione le rate dei mutui e delle operazioni di *leasing* finanziario in capo a PMI *in bonis* (ovvero con rate non scadute da più di 90 giorni) che non abbiano richiesto, su tali operazioni, l’interruzione momentanea o l’allungamento nell’arco dei 24 mesi precedenti; il nuovo tasso di interesse può essere aumentato rispetto a quello originariamente previsto in funzione esclusivamente degli eventuali maggiori costi per la banca, strettamente connessi alla realizzazione dell’operazione medesima, fino ad un massimo di 60 punti base; ii) l’allungamento dei finanziamenti (estensione della durata dei mutui, delle scadenze del credito a breve termine e delle scadenze del credito agrario di conduzione); possono essere ammessi alla richiesta di prolungamento i mutui in capo a PMI *in bonis* che non abbiano richiesto, su tali operazioni, l’interruzione o l’estensione nell’arco dei 24 mesi precedenti; il periodo massimo di allungamento è pari al 100% della durata residua ed il nuovo tasso di interesse potrà essere aumentato rispetto a quello originariamente previsto in funzione esclusivamente degli eventuali maggiori costi per la banca, strettamente connessi alla realizzazione dell’operazione medesima; l’importo della rata di ammortamento - determinato in considerazione del nuovo tasso di interesse - deve risultare inferiore in misura apprezzabile rispetto all’originaria.

⁵ Come è noto, il modulo andamentale è il documento che restituisce la probabilità futura di rischio per l’impresa, estrapolando informazioni dalla Centrale dei Rischi e dal modulo Credit Bureau. Per quanto riguarda le valutazioni previste dalla Centrale Rischi, cfr. Banca d’Italia, *Circolare n. 139 dell’11 febbraio 1991, «Centrale dei rischi. Istruzioni per gli intermediari creditizi»* - 13° aggiornamento del 4 marzo 2010, in <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/circolari/c139/>.

2. L'art. 56 D.L. 18/2020: misure di sostegno finanziario alle micro, piccole e medie imprese colpite dall'epidemia di COVID-19

L'art.56 riveste notevole importanza al fine di valutare la portata degli interventi, anche sul sistema bancario.

Si è detto di come le PMI con sede in Italia – i cui debiti non siano, alla data di pubblicazione del Decreto, classificati come esposizioni creditizie deteriorate ai sensi della disciplina applicabile agli intermediari creditori (ovvero con rate/crediti non scaduti da più di 90 giorni) – non possano vedersi revocate dal 29 febbraio 2020 al 30 settembre 2020 le aperture di credito a revoca ed i prestiti accordati a fronte di anticipi su crediti, anche per la parte non ancora utilizzata. Tale diritto è però subordinato, ai sensi del terzo comma dell'art. 56, ad una comunicazione effettuata a banche e intermediari finanziari con la quale si autocertifica di “aver subito in via temporanea carenze di liquidità quale conseguenza diretta della diffusione dell'epidemia da COVID-19”.

Sono inoltre prorogati fino al 30 settembre 2020 ed alle medesime condizioni (unitamente ai rispettivi elementi accessori e senza alcuna formalità) i prestiti non rateali (es. affidamenti per anticipi, finimport, finanziamenti *bullet*)⁶, mentre sono sospesi, sempre fino al 30 settembre 2020, i pagamenti delle rate di finanziamenti (anche perfezionati tramite il rilascio di cambiali agrarie) e dei canoni di *leasing*⁷.

Su tali finanziamenti – peraltro su richiesta del finanziatore che deve indicare l'importo massimo garantito - viene concessa automaticamente e gratuitamente da parte del Fondo di Garanzia per le PMI una garanzia del 33%.

Si tratta evidentemente di interventi di notevole portata, con i quali il Governo, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, riconosce quanto avvenuto in Italia come “evento eccezionale e di grave turbamento dell'economia”, evitando - o meglio, volendo evitare - che la diminuzione della domanda interna possa avere effetti permanenti sull'attività e sull'equilibrio finanziario di un numero elevato di imprese⁸.

La sospensione dei pagamenti priva peraltro le banche della possibilità di valutare autonomamente il merito creditizio delle imprese a cui è stato concesso credito, posto che la moratoria di cui alla norma in analisi non determina alcun cambiamento della classificazione del *rating* delle esposizioni.

⁶ E' stato chiarito nella relazione illustrativa al D.L. in esame che le operazioni richiamate non devono determinare, da un punto di vista attuariale, alcun aggravio di costi né per l'intermediario, né per l'impresa. Tutti gli oneri amministrativi restano peraltro a carico dell'intermediario.

⁷ Il piano di rimborso delle rate o dei canoni oggetto di sospensione viene dilazionato, unitamente agli elementi accessori e senza alcuna formalità, secondo modalità che assicurino l'assenza di nuovi o maggiori oneri per entrambe le parti; è facoltà delle imprese richiedere di sospendere soltanto i rimborsi in conto capitale.

⁸ Si veda quanto specificato all'art. 56, comma 1°, D.L. 18/2020.



Per tale motivo, quindi, è previsto che sia sempre il Fondo di Garanzia per le PMI a coprire parte delle esposizioni interessate (il 33%): il sesto comma, infatti, stabilisce che le operazioni oggetto delle misure di sostegno sono ammesse, senza valutazione, alla garanzia di un'apposita sezione speciale del Fondo a cui è destinata una dotazione di 1,73 miliardi di euro⁹.

La moratoria di cui si è dato conto rappresenta un importante strumento di sostegno per le attività imprenditoriali, le quali potranno avvalersene – a scelta - per la quota capitale o per l'intera rata.

Le stesse banche, non potendo riqualificare (e revocare) i crediti per i quali è richiesta detta facoltà, vedranno i riflessi di dette misure direttamente nei loro conti economici, non dovendo accantonare, quantomeno fino al periodo indicato nelle misure, importi a bilancio per crediti (non più deteriorati) ai sensi di quanto previsto dall'IFRS 9.

Si sottolinea, peraltro, come il lasso temporale previsto possa nei fatti ritenersi troppo ridotto: è, infatti, ipotizzabile, se non vi saranno proroghe al riguardo, che il 1° ottobre 2020 molte delle imprese beneficiarie di detta moratoria possano trovarsi in grave difficoltà, potenzialmente “riversando” un picco di revoche a sistema quantomeno nei 90 giorni successivi il 30 settembre 2020 (il periodo necessario per la valutazione delle c.d. esposizioni scadute e/o sconfinanti deteriorate)¹⁰.

Appare ipotizzabile che le banche - seppur garantite al 33% - dovranno fronteggiare le problematiche derivanti dalle svalutazioni dei crediti richiamati addirittura già a fine 2020: è verosimile, infatti, che le imprese che si avvarranno della moratoria, non abbiano onorato l'ultima rata del loro finanziamento il giorno di entrata in vigore del Decreto¹¹. Se così fosse (ovvero ipotizzando che sia decorso qualche giorno dall'ultimo pagamento prima del 17 marzo) - e se alla scadenza dei termini richiamati dalla norma si presenterà una forte situazione di crisi per cui molte imprese non riusciranno a saldare il proprio debito – allora le inadempienze probabili successive al periodo di moratoria avranno evidenza già nel 2020. Poniamo infatti che l'ultimo pagamento dell'impresa sia avvenuto un giorno prima dell'entrata in vigore del Decreto: in tale ipotesi - dopo il 30 settembre - andrebbe sottratto il giorno in questione ai 90 giorni per la valutazione dell'inadempienza probabile del credito, che farebbe scattare la classificazione ad inadempienza già il 30 dicembre 2020, con conseguenti effetti sui bilanci delle banche. Se la situazione di crisi vi sarà - come è facile ipotizzare - anche dopo il 30 settembre 2020, sarebbe opportuno intervenire

⁹ I dati esposti nella Relazione Tecnica indicano che l'importo complessivo dei prestiti alle PMI che beneficerebbero della moratoria è stimato in circa 219 miliardi, così suddivisi: - 97 miliardi per linee di credito in conto corrente (di cui 66 utilizzati); - 60 miliardi per finanziamenti relativi ad anticipi su titoli di credito (utilizzati per 35); - 29 miliardi per altri prestiti a breve termine; - 33 miliardi per rate di mutui e leasing in scadenza.

¹⁰ Per approfondimenti sul tema, cfr. M. GIANNANTONIO, C. MUTTI, *I crediti deteriorati fra la prospettiva regolamentare e contabile: un'evidenza empirica*, in *Riv. dott. comm.*, 2018, 3, 443 ss.

¹¹ Il comma 2, punto a) dell'art. 56 dispone il diritto di non vedere revocate le aperture di credito esistenti alla data del 29 febbraio 2020 o, se superiori, a quella di pubblicazione del Decreto.



procrastinando detta scadenza: quantomeno per tutelare il bilancio 2020 delle banche che già dovranno annotare - probabilmente - perdite derivanti dalla minore operatività (nonché per i titoli di Stato detenuti da prima dell'evidenziarsi della crisi), già nel corrente anno.

3. L'art. 49 D.L. 18/2020: il Fondo di Garanzia per le PMI

L'art. 49 D.L. 18/2020 prevede che per le PMI con sede in Italia sia previsto un accesso agevolato al Fondo di Garanzia per le PMI di cui all'art. 2, comma 100, lett. a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662 per la durata di nove 9 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto (ovvero fino al 17 dicembre 2020)¹². Nello specifico, il Decreto prevede talune indicazioni riguardo alle garanzia a valersi sui nuovi finanziamenti che le banche e gli intermediari finanziari vorranno concedere alle PMI: i) la garanzia viene concessa gratuitamente; ii) ogni impresa potrà avere garanzie sul Fondo, nel rispetto delle discipline UE, per un importo totale di 5 milioni di euro¹³; iii) la percentuale di copertura in ipotesi di garanzia diretta delle banche è stabilita nell'80% del finanziamento, mentre la riassicurazione alle banche prestata dai confidi o da altri fondi di garanzia è pari al 90% dell'importo garantito, fermo restando che per ciascuna nuova operazione di finanziamento l'importo massimo garantito non può superare 1,5 milioni di euro; iiiii) viene sospeso il pagamento di commissioni in caso di mancato perfezionamento delle operazioni finanziarie deliberate (restando lo tesso a carico dei soggetti finanziatori richiedenti)¹⁴.

Inoltre, per quanto riguarda i finanziamenti in essere, la norma in esame prevede che - in caso di sospensione del pagamento della quota capitale o dell'intera rata di finanziamenti garantiti dal Fondo di Garanzia in connessione degli effetti indotti dalla diffusione del COVID-19 Virus - la garanzia sarà allungata automaticamente. Al riguardo - nulla prevedendo l'art. 49 - si ritiene che il prolungamento automatico della garanzia non precluda la possibilità di usufruire di altri e nuovi interventi in garanzia del Fondo fino all'estinzione del debito sospeso.

Ancora, possono beneficiare della garanzia del Fondo anche le operazioni di rinegoziazione del debito del soggetto beneficiario, purché il nuovo finanziamento preveda l'erogazione di credito aggiuntivo per almeno il 10% dell'importo del debito residuo.

¹² Si tratta, come è noto, del Fondo di Garanzia costituito presso il Mediocredito Centrale Spa allo scopo di assicurare una parziale assicurazione ai crediti concessi dagli istituti di credito a favore delle piccole e medie imprese.

¹³ Alla luce delle Disposizioni operative di utilizzo del Fondi, l'importo massimo garantito per beneficiario finale era pari a 2,5 milioni di euro per la garanzia diretta, per la controgaranzia e per la riassicurazione. Il D.L. n. 34/2019 aveva già innalzato da 2,5 a 3,5 milioni di euro l'importo massimo garantibile dal Fondo per le garanzie concesse nell'ambito di portafogli di finanziamenti e fino a 5 milioni di euro l'importo massimo della garanzia su operazioni di sottoscrizione dei *minibond* (cfr. art. 12, comma 6-bis, D.L. 145/2013).

¹⁴ Si tratta delle commissioni previste dall'articolo 10, comma 2, del D.M. 6 marzo 2017.



Viene, inoltre, tenuto in particolare considerazione il settore turistico-alberghiero, per il quale è previsto che le operazioni di investimento immobiliare - con durata minima di 10 anni e di importo superiore a 500.000 euro - possano usufruire della garanzia del Fondo anche se sono già presenti altre forme di garanzia acquisite sui finanziamenti¹⁵.

Si sottolinea, altresì, come le garanzie su portafogli di *minibond* siano concesse a valere sulla dotazione disponibile del Fondo, assicurando la sussistenza, tempo per tempo, di un ammontare di risorse libere del medesimo - destinate al rilascio di garanzie su singole operazioni finanziarie - pari ad almeno l'85%. Sono similmente tenute in considerazione le persone fisiche esercenti attività di impresa, arti o professioni la cui attività sia stata danneggiata dall'emergenza COVID-19¹⁶: anche per loro la garanzia è concessa automaticamente, gratuitamente e senza valutazione con copertura dell'80% per la garanzia diretta e del 90% in riassicurazione, sebbene solo per finanziamenti fino a 3.000 euro e di durata massima di 18 mesi meno un giorno.

Inoltre, la norma prevede come sia generalmente concesso - per tutte le ipotesi richiamate - l'accesso al Fondo di Garanzia; al riguardo, la valutazione del merito creditizio è formulata esclusivamente sulla base del modulo economico-finanziario del modello di valutazione di cui alla parte IX, lettera A, delle condizioni di ammissibilità e disposizioni di carattere generale per l'amministrazione del Fondo di Garanzia riportate nell'allegato al decreto del Ministro dello sviluppo economico del 12 febbraio 2019. Ciò significa che dovranno essere presentati per una riclassificazione, in base al tipo di attività esercitata, gli ultimi due bilanci per le società di capitali e le ultime due dichiarazioni per le società di persone e imprese individuali in contabilità semplificata, venendo invece esclusa la c.d. valutazione andamentale, ovvero la creazione di uno score alla luce della CR¹⁷. Sono esclusi da tali adempimenti le *start-up* costituite da meno due anni, nonché le imprese che presentano esposizioni classificate come "sofferenze" o "inadempienze probabili" ai sensi della disciplina bancaria o che rientrino nella nozione di "impresa in difficoltà" ai sensi dell'art. 2, punto 18 del Regolamento (UE) n. 651/2014.

Sono estese anche al settore dell'agricoltura e della pesca le disposizioni in materia di Fondo centrale di Garanzia per le PMI, attraverso le specifiche garanzie rilasciate da ISMEA, che avrà a disposizione 80 milioni di euro da utilizzare per tali misure di garanzia.

¹⁵ Per le garanzie su specifici portafogli di finanziamenti dedicati a imprese danneggiate dall'emergenza Covid-19, o appartenenti, per almeno il 60 per cento, a specifici settori/filiere colpiti dall'epidemia, la quota della *tranche junior* coperta dal Fondo può essere elevata del 50 per cento, ulteriormente incrementabile del 20 per cento in caso di intervento di ulteriori garanti.

¹⁶ Da dichiarare tramite autocertificazione ai sensi dell'art. 47 D.P.R. 445/2000.

¹⁷ La conseguenza dovrebbe quindi essere quella di consentire di ammettere al Fondo anche imprese che registrano tensioni col sistema finanziario in ragione della crisi connessa all'epidemia.



Si sottolinea, ancora, come sia stato elevato a 40.000 euro l'importo massimo per le operazioni di microcredito (art. 111 d.lgs. n. 385 del 1993), con relativo aggiornamento del D.M. 17 ottobre 2014, n. 176¹⁸.

Gli interventi di cui al primo comma della norma in esame sono finanziati complessivamente per 1,5 miliardi in relazione all'anno 2020, a cui si aggiungono gli 80 milioni destinati a ISMEA.

Tutte le misure richiamate, da leggersi in modo sistemico, sembrerebbero quindi andare nella direzione di agevolare realmente il reperimento di risorse finanziarie, auspicabilmente a costo contenuto anche per le PMI. E infatti, la mancanza di commissioni prevista per l'adesione al Fondo da parte delle banche (anche in ipotesi non venga perfezionata l'operazione), non necessariamente comporta costi minori per le imprese: gli istituti bancari, quindi, giacché non sono chiamati a sostenere detti costi, ben potrebbero non diminuire gli oneri bancari legati ai finanziamenti proposti alle PMI.

L'innalzamento a 5 milioni dell'importo massimo garantito, inoltre, consentirà alle PMI di utilizzare maggiormente le garanzie del Fondo, anche di quelle imprese che avevano esaurito gli spazi di garanzia sul Fondo.

Tuttavia, appare auspicabile che anche per la norma in esame venga esteso il periodo di vigenza di dette agevolazioni ben oltre la fine del 2020¹⁹; ciò poiché è possibile che le imprese necessiteranno di maggiori risorse finanziarie anche quando l'operatività potrà ripartire a seguito del superamento della crisi sanitaria, crisi che, al momento in cui si scrive, non appare prospettarsi di breve durata.

D'altro canto, anche la stessa modalità di funzionamento del Fondo di Garanzia dovrebbe contribuire a migliorare le possibilità di finanziamento per le PMI: trattandosi di uno strumento rotativo, è infatti possibile reimpiegare per altre operazioni le risorse "reintegrate" a seguito del rimborso dei finanziamenti. Ad ogni modo, le risorse assegnate al Fondo appaiono cospicue: lo stanziamento previsto dal Decreto, aggiungendosi alle risorse già disponibili (circa 1,1 miliardi di euro) ed ai "rientri" previsti per le rate che via via scadranno nel periodo considerato (pari a circa 1 miliardo di euro), dovrebbero consentire di garantire un significativo numero di finanziamenti.

¹⁸ Come è noto, le condizioni di accesso al microcredito prevedono che i soggetti beneficiari possano essere solo le imprese costituite o i professionisti titolari di partita IVA, in entrambi i casi, da non più di 5 anni. Inoltre, gli stessi non debbono avere più di 5 dipendenti, ovvero 10 in ipotesi di società di persone, s.r.l. semplificate e cooperative. Ulteriori limitazioni riguardano l'attivo patrimoniale (massimo 300.000 euro), i ricavi lordi (fino a 200.000 euro) e livello di indebitamento (fino a 100.000 euro). I finanziamenti possono inoltre avere una durata massima di 7 anni, non devono essere assistiti da garanzie reali ed eccedere il limite di euro 25.000 per ciascun beneficiario (cfr. Disposizioni operative, D.M. 18 marzo 2015 e ss. mod. e int.; art. 111, comma 1, TUB).

¹⁹ Secondo alcune analisi del Dipartimento Sviluppo e Coesione, infatti, l'effetto moltiplicatore delle garanzie dirette è mediamente pari a 16. Tenendo in considerazione un tasso di copertura dell'80%, nelle intenzioni del Governo la misura richiamata dovrebbe movimentare un importo complessivo pari a circa 24 miliardi di euro.



4. Luci (molte) e ombre (poche, ma inquietanti) riguardo alle misure a sostegno della liquidità attraverso il sistema bancario

Le regole di cui si è provato a dare conto rappresentano senza dubbio un importante strumento volto a fronteggiare le probabili tensioni finanziarie delle PMI (ma anche, come si è visto, potenzialmente di artigiani e professionisti); inoltre lo sforzo effettuato appare encomiabile in termini di risorse destinate, a maggior ragione in considerazione dei necessari tempi ristretti utilizzati per l'adozione del provvedimento. Anche per tale motivo, sarebbero auspicabili talune correzioni in sede di conversione del Decreto: si potrebbe considerare - tra l'altro - di correlare i finanziamenti garantiti dal Fondo centrale di Garanzia ottenuti dalle PMI al pagamento dei debiti di impresa, in modo da consentire al sistema di "girare". In sostanza, all'imprenditore potrebbe essere richiesta una rendicontazione riguardo all'utilizzazione delle risorse concesse, eventualmente sanzionandolo laddove non siano impiegate per i pagamenti o per gli investimenti segnalati ai fini della delibera di assegnazione della banca. Certamente, siffatta impostazione potrebbe comportare per gli istituti di credito un aggravio in termini di maggiori adempimenti di controllo, peraltro contrari anche ai loro interessi (un finanziamento concesso e magari non utilizzato implica maggiori giacenze sui conti correnti della medesima banca, ovviamente disponibili per il rimborso delle rate via via in scadenza), tuttavia, in questa fase, appare imprescindibile che le cospicue risorse immesse nel sistema siano continuamente ed effettivamente movimentate, quantomeno se davvero si vorranno evitare gli effetti recessivi derivanti da carenze di liquidità.

Ancora, non sono state previste misure *ad hoc* per le imprese in crisi (ai sensi del Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza, che entrerà in vigore - al netto dei rinvii previsti per i c.d. sistemi di allerta - il prossimo 15 agosto). Al riguardo, si sarebbero potute prevedere, ad esempio, talune disposizioni volte a favorire le ristrutturazioni del debito complessivo di imprese. Vero è, al riguardo e come si è richiamato, che il primo comma, lett. d), dell'art. 49 ritiene «ammissibili alla garanzia del Fondo finanziamenti a fronte di operazioni di rinegoziazione del debito del soggetto beneficiario, purché il nuovo finanziamento preveda l'erogazione al medesimo soggetto beneficiario di credito aggiuntivo in misura pari ad almeno il 10 per cento dell'importo del debito residuo in essere del finanziamento oggetto di rinegoziazione», e che quindi, in ipotesi di accordo con la banca, l'impresa ben potrebbe ricevere risorse aggiuntive (rispetto al medesimo debito bancario) per eventualmente ristrutturare anche altri debiti operativi. Tuttavia, tale ipotesi appare difficilmente percorribile, quantomeno per le imprese in forte tensione finanziaria: è



verosimile, infatti, che le stesse siano considerate dalle banche - nonostante le disposizioni del Decreto - come eccessivamente rischiose in caso di affidamenti²⁰.

Tuttavia, sarà importante avere una effettiva collaborazione da parte delle banche per rendere le misure richiamate certamente efficaci: non è, infatti, scontato che le stesse si adopereranno così come negli auspici del Governo all'emanazione del Decreto, sia per la complessità delle norme richiamate (che comportano comunque costi operativi per la gestione delle pratiche di finanziamento), sia poiché le stesse banche potrebbero trovare più conveniente investire le risorse che arriveranno dalla BCE in particolare in Titoli di Stato italiani, potenzialmente interessanti per l'aumento dello *spread* legato al c.d. "Rischio Paese". Se è vero, infatti, che la BCE destinerà ben 750 miliardi di euro, se non più, per il c.d. *Quantitative Easing* fino al termine del 2020, è fondamentale che le banche, in grado di disporre di notevoli risorse finanziarie, indirizzino le stesse per concedere nuova finanza al sistema economico delle imprese.

D'altronde, già in passato si è assistito a comportamenti non virtuosi in tal senso, ovvero quando le istituzioni bancarie hanno preferito investire le risorse provenienti della BCE in titoli di Stato; non è detto che anche in questa occasione il Governo, dato il peggioramento che si riscontrerà del rapporto deficit/Pil e del debito pubblico a seguito della crisi, possa assecondare, almeno in parte, tali comportamenti.

Se invece le misure analizzate "prenderanno piede", importanti settori del nostro sistema finanziario verranno ridisegnati. Si pensi, ad esempio, al ruolo dei confidi, peraltro funzionali a molte associazioni datoriali di riferimento: è vero che in un primo momento potranno essere favoriti dal blocco delle revoche (per cui gli istituti di credito non potranno incassare le garanzie prestate relative a debiti che diversamente sarebbero stati riclassificati), tuttavia, se le banche si faranno trovare pronte e riusciranno a promuovere il credito con la garanzia diretta dello Stato, allora gli stessi – per lo meno quelli sufficientemente organizzati e patrimonializzati – potranno subire un ulteriore rapido processo di marginalizzazione²¹.

Sempre a livello sistemico, è da evidenziarsi come le disposizioni del D.L. 18/2020 dovrebbero migliorare - quantomeno in conseguenza di quanto previsto dall'art. 56 del Decreto - il cosiddetto *loss given default* dei finanziamenti già erogati (diminuendo quindi, *pro quota*, i requisiti patrimoniali degli istituti). Ciononostante, se davvero si vorrà supportare le banche per dare auspicabilmente sostegno all'economia reale, è necessario che anche l'EBA intervenga al fine di rivedere, più in generale, detti vincoli. Questi

²⁰ Nonostante il primo comma, lett. g), dell'art. 49 del Decreto disponga che la probabilità di inadempimento delle imprese ai fini dell'accesso alla garanzia del Fondo sia da valutarsi senza considerare la CR (dirimente, in passato, in ipotesi fosse negativa), gli istituti di credito potrebbero comunque non essere interessati a sviluppare tali operazioni.

²¹ Per approfondimenti sul ruolo e le problematiche dei confidi, in particolare vigilati, v. G.B. BARILLA', *I consorzi fidi tra diritto dell'impresa e regole di vigilanza*, in *Giur. Comm.*, 2018, 1, 83 ss.



ultimi sono previsti dagli accordi di Basilea, accordi che, peraltro, hanno subito serrate critiche nel recente passato, posto che avrebbero reso le banche europee meno concorrenziali²².

D'altro canto, in momenti eccezionali quali quello attuale è necessario utilizzare strumenti altrettanto eccezionali per sostenere l'economia: una scelta di fondo che potrebbe tornare utile anche per correggere (senza dover necessariamente ammettere di aver sbagliato...) decisioni di politica bancaria ed economica che, alla luce dei fatti, non sembrano essersi dimostrare adeguate.

²² Come è noto, il Comitato di Basilea sulla vigilanza bancaria propone e controlla gli *standard* di liquidità delle banche, tra cui il cd. *Liquid coverage ratio* (LCR). Sui requisiti disciplinati da Basilea 3, cfr. A. SIRONI, *Le proposte di Basilea 3 per la riforma del sistema di adeguatezza patrimoniale: un'analisi critica*, in *Bancaria*, 2010, III, 18 ss.; per consultare gli *standard* inizialmente stabiliti v., Basel Committee on Banking Supervision, *The response to the financial crisis: report to the G20*, 19 ottobre 2010; ID., *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, versione originale del 16 dicembre 2010 successivamente revisionata il 1° giugno 2011, entrambi presenti sul sito www.bis.org/bcbs/publications. Più in generale, sul tema della vigilanza bancaria europea, v., *ex multis*, R. LENER, E. RULLI, *La vigilanza sui mercati finanziari*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2019, 4, 447 ss.