



Aggiornamento sulle misure dirette a sostegno della liquidità delle imprese

di Giampaolo Galli, Raffaella Palomba e Federica Paudice

17 aprile 2020

Il Decreto Legge dell'8 aprile 2020 n. 23 ("Decreto Liquidità") introduce ulteriori misure emergenziali rispetto a quelle già previste il mese scorso all'interno del Decreto Cura Italia (Decreto Legge 17 marzo 2020 n. 18). Le più consistenti riguardano gli interventi di SACE per 400 miliardi, 200 per il sostegno alla liquidità e 200 per l'internazionalizzazione e il potenziamento del Fondo di garanzia per le PMI, contenute nei Capi I e II. La liquidità indirizzata alle imprese, questa volta, rappresenta una somma ingente; rimangono però alcuni punti aperti riguardo le tempistiche con le quali verranno messe in atto le misure, i controlli che verranno effettuati sull'erogazione del credito e la risposta delle banche.

* * *

Il Decreto Cura Italia era stato criticato per la poca attenzione riservata alle imprese di medie e grandi dimensioni; ricordiamo, infatti, che il decreto aveva previsto lo stanziamento di 1,5 miliardi per il Fondo di Garanzia (art. 49) e la moratoria del credito per le imprese colpite dall'epidemia (art. 56), entrambe misure indirizzate alle piccole e medie imprese; per le imprese più grandi era previsto solo un fondo presso il MEF di 500 milioni per l'erogazione di garanzie. Il Decreto Liquidità rafforza le garanzie a favore delle PMI e prevede misure a più ampio respiro anche a favore delle imprese di maggiori dimensioni, tra cui quelle stabilite dagli articoli 1, 2 e 11.

Il Capo I sulle misure di accesso al credito per le imprese amplia i poteri di SACE S.p.A., società del gruppo Cassa Depositi e Prestiti specializzata nel sostegno finanziario delle imprese che vogliano espandersi nel mercato globale (art. 1).¹ L'ente si assume l'impegno ad erogare garanzie per nuovi finanziamenti o rifinanziamenti destinati a sostenere costi del personale, investimenti o capitale circolante impiegati in stabilimenti produttivi e attività imprenditoriali che siano localizzati in Italia. L'importo complessivo massimo di garanzie

¹ Per maggiori dettagli si veda <https://www.sacesimest.it/chi-siamo>.

concedibili è pari a 200 miliardi di euro, di cui almeno 30 miliardi sono comunque destinati a supporto di piccole e medie imprese che abbiano esaurito la loro capacità di utilizzo della garanzia che può essere loro rilasciata dal Fondo centrale di garanzia.

Vengono poste le seguenti condizioni al rilascio della garanzia:

- i finanziamenti devono avere durata non superiore a 6 anni, con la possibilità per le imprese di avvalersi di un preammortamento di durata fino a 24 mesi;
- al 31 dicembre 2019 l'impresa beneficiaria non rientrava nella categoria delle imprese in difficoltà e alla data del 29 febbraio 2020 non risultava presente tra le esposizioni deteriorate della banca;
- l'importo del prestito assistito da garanzia non deve essere superiore al maggiore tra il 25 per cento del fatturato annuo dell'impresa relativo al 2019 e il doppio dei costi del personale dell'impresa relativi al 2019, limite posto per evitare speculazioni e assicurare che i vantaggi vengano trasferiti all'economia reale;
- l'impresa assume l'impegno a non distribuire i dividendi nei 12 mesi successivi all'erogazione del finanziamento (condizione imposta al fine di assicurare che le risorse vengano destinate alla produttività) e a gestire i livelli occupazionali attraverso accordi sindacali.

Vengono inoltre previste delle percentuali di copertura del 90, 80 e 70 per cento diversificate in base al numero di dipendenti e al fatturato dell'impresa.

Per le imprese con meno di 5.000 dipendenti in Italia e con valore del fatturato inferiore a 1,5 miliardi di euro è prevista una procedura semplificata; nel caso in cui l'impresa abbia invece dimensioni superiori rispetto a quelle indicate, il rilascio di garanzia è subordinato alla decisione con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentito il Ministro dello Sviluppo Economico.

Per gli oneri previsti dal presente articolo è stato istituito un fondo con dotazione iniziale di 1 miliardo.

L'articolo riporta che l'efficacia delle misure rimane comunque subordinata al rilascio dell'autorizzazione da parte della Commissione Europea. Il 14 aprile la Commissione ha autorizzato gli aiuti di stato per i 200 miliardi previsti, in quanto ha riscontrato che la misura è in linea con le condizioni stabilite nel quadro temporaneo adottato per far fronte all'emergenza.²

² *Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*: quadro normativo europeo che disciplina le condizioni alle quali gli stati membri

SACE S.p.A. è anche l'ente incaricato di rendere operativo quanto previsto dall'art. 2 del decreto sull'internazionalizzazione. L'internazionalizzazione costituiva un punto di attenzione anche nel Decreto Cura Italia che prevedeva a tal proposito l'istituzione di un fondo per la promozione delle esportazioni con una dotazione iniziale di 150 milioni di euro per il 2020 (art. 72). L'articolo 2 del Decreto Liquidità amplia le funzioni di SACE prevedendo un sistema di coassicurazione dei rischi non di mercato del credito all'esportazione basato su una ripartizione delle esposizioni tra SACE e lo Stato in misura rispettivamente pari al 10 per cento e al 90 per cento. Tale previsione si realizzerà attraverso lo strumento della garanzia a prima richiesta rilasciata di diritto dallo Stato a fronte degli impegni assunti da SACE.³ Questi ultimi saranno relativi a settori strategici e destinati a paesi strategici allo scopo di favorire l'internazionalizzazione e non potranno superare il limite di importo massimo complessivo pari a 200 miliardi di euro.

Per sostenere le spese derivanti dalle disposizioni viene istituito un fondo alimentato con i premi riscossi da SACE per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Ad esso confluiscono inoltre le risorse del fondo istituito con Legge 30 settembre 2003 n. 269 ("Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici"), che ammontano attualmente a circa 1,6 miliardi.

Nel Capo II vengono trattate le misure per garantire la continuità delle imprese colpite dall'emergenza COVID-19.

L'art. 11 mira ad alleggerire il carico delle imprese attraverso la sospensione dei termini di scadenza dei titoli di credito che cadono tra il 9 marzo e 30 aprile 2020. I relativi termini di crediti emessi prima dell'entrata in vigore del decreto sono sospesi per lo stesso periodo. Tale misura era già prevista dall'articolo 10 comma 5 del decreto del 2 marzo 2020 esclusivamente per i soggetti con sede nei territori particolarmente colpiti.

L'art. 13 conferma alcune delle modifiche già previste dal Cura Italia al Fondo di garanzia e ne introduce delle altre. Tra le conferme si annovera la gratuità della garanzia, l'innalzamento a 5 milioni dell'importo massimo garantito e l'accesso senza valutazione per i finanziamenti di importo fino a 25 mila euro concessi alle PMI e persone fisiche che esercitano professioni colpite dall'emergenza. Si prevede ora un ulteriore rafforzamento dello strumento attraverso lo snellimento delle procedure burocratiche, l'estensione del

potranno erogare misure di aiuto a favore delle imprese in difficoltà a causa dell'emergenza sanitaria in corso.

³ Si tratta di una garanzia autonoma rispetto al contratto a cui è legata, che può essere eseguita su base della semplice richiesta da parte del beneficiario senza possibilità di opposizioni del garante, senza necessità di preavviso ed entro un limite di tempo stabilito.

beneficio alle imprese fino a 499 dipendenti e l'introduzione delle seguenti agevolazioni:

- per i prestiti di importo inferiore al 25 per cento dei ricavi e fino a 25.000 euro viene concessa una garanzia del 100 per cento senza alcuna valutazione del merito creditizio;
- per importi non superiori al 25 per cento dei ricavi fino a 800.000 euro è concessa garanzia al 100 per cento, di cui il 90 per cento concesso dallo Stato e il 10 per cento da Confidi senza valutazione andamentale (quindi viene richiesto esclusivamente il modulo economico-finanziario);⁴
- per i prestiti fino a 5 milioni di euro garanzia al 90 per cento senza valutazione del modulo andamentale.

Le disposizioni di tale articolo vengono applicate anche ai settori dell'agricoltura e della pesca. A tali fini sono state stanziati risorse per 20 milioni che si aggiungono agli 80 milioni stanziati dall'articolo 49 del Cura Italia, per un totale di 100 milioni di euro affidati all'ISMEA (Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare).⁵

Anche le disposizioni di questo articolo erano soggette ad autorizzazione da parte della Commissione Europea, autorizzazione che è stata concessa. La commissaria Margrethe Vestager, responsabile della politica di concorrenza, ha dichiarato che questo schema consentirà all'Italia di sostenere i lavoratori autonomi, le PMI e le società a media capitalizzazione colpite dall'epidemia di coronavirus attraverso la concessione di garanzie statali. Il provvedimento aiuterà le piccole imprese a coprire i loro investimenti immediati e le esigenze di capitale circolante, in modo che possano continuare le loro attività durante e dopo l'epidemia. Mettere in atto le necessarie misure nazionali di sostegno in modo tempestivo, coordinato ed efficace, in linea con le norme dell'UE, è di fondamentale importanza.

Sul sito www.fondidigaranzia.it è già disponibile il modulo per la richiesta di garanzia fino a 25.000 euro; per quanto riguarda gli altri moduli, il Ministero dello Sviluppo Economico insieme con Mediocredito Centrale (gestore del Fondo) e ABI dichiarano che stanno lavorando "per rendere attivi e disponibili, in tempi brevi, tutti i sistemi informatici e la modulistica necessaria".

⁴ L'accesso al Fondo avviene mediante l'assegnazione di un rating all'impresa che si basa sulla valutazione di un modulo economico-finanziario (relativo alle esposizioni del beneficiario verso i suoi creditori) e uno andamentale (relativo agli ultimi due bilanci o dichiarazioni fiscali depositati).

⁵ L'ISMEA è un ente pubblico economico che realizza servizi informativi, assicurativi e finanziari e costituisce forme di garanzia creditizia e finanziaria per le imprese agricole.

Agli oneri previsti si fa fronte in parte attraverso il recupero dovuto all'abrogazione dell'art. 49 del Cura Italia (sempre sul Fondo Centrale di Garanzia), in parte stanziando 249 milioni ottenuti tramite riduzione delle somme stanziato per la moratoria a favore delle PMI prima prevista dall'art. 56 del Cura Italia.

Osservazioni

Il presente decreto integra le misure a sostegno della liquidità delle imprese in maniera consistente assicurando liquidità per 400 miliardi secondo le dichiarazioni del governo. Secondo gli studi di Cerved, la liquidità iniettata sarebbe più che sufficiente per far fronte alla crisi delle imprese anche in uno scenario pessimistico in cui l'emergenza si protragga fino a fine anno. L'attenzione andrebbe posta piuttosto sulle tempistiche con cui saranno resi operativi i provvedimenti. Un tema cruciale è infatti il *trade-off* tra la necessità di effettuare controlli al fine di garantire che le risorse vengano impiegate in modo efficiente, tenendo anche conto dei rischi di infiltrazioni della criminalità organizzata, e l'esigenza di agire in tempi brevi. Questo rende necessario l'individuazione di una *best practice* volta ad efficientare i processi di istruttoria delle banche compatibilmente alle loro dimensioni e ai loro presidi tecnologici. A tal proposito Banca d'Italia invita a considerare modalità di tracciamento dei finanziamenti erogati, quali l'obbligo di convogliare i finanziamenti con garanzia pubblica su conti dedicati al fine di agevolare i controlli. Per assicurare una rapida applicazione delle misure è stata costituita una *Task Force* alla quale partecipano MEF, ABI e Mediocredito Centrale (MCC) a cui è stato affidato il compito di agevolare l'utilizzo dei nuovi strumenti e raccogliere informazioni e dati circa l'accesso ai benefici, risolvendo le difficoltà interpretative.

Altra criticità riguarda il profilo delle banche: è infatti ragionevole supporre che nello scenario attuale la qualità dei nuovi crediti, seppure in gran parte garantiti, sia mediamente più bassa e che i profili dei debitori verso i quali le banche detenevano esposizioni prima dell'emergenza si deteriorino.

Per far fronte a questa situazione l'EBA ha fornito nuove istruzioni in merito alla definizione delle esposizioni in default, alla classificazione delle esposizioni *forborne* e al loro trattamento contabile.⁶ In particolare, è stato disposto che i crediti per i quali vengano concesse moratorie non siano classificati automaticamente come *forborne* o come deteriorati e che, dal punto di vista contabile, l'accesso alla moratoria non comporti un significativo innalzamento del rischio di credito.

⁶ Sono considerate "*forborne*" le esposizioni creditizie per le quali siano state concesse modifiche delle condizioni contrattuali o un rifinanziamento totale o parziale, a causa delle difficoltà finanziarie del debitore, che potrebbero determinare una perdita per il finanziatore.

Inoltre, l'EBA assieme al Comitato di Basilea ed al Meccanismo di Vigilanza Unico ha garantito la massima flessibilità per quanto riguarda le misure di regolamentazione prudenziale, permettendo l'utilizzo delle riserve di capitale accumulate dalle banche per soddisfare i requisiti imposti dal regolatore. Tali riserve, concepite per far fronte a situazioni eccezionali, possono essere ad oggi liberate per coprire perdite e dare continuità all'attività di erogazione del credito.

Infine, non è chiaro se e in quale misura le banche potranno assumere rischi erogando finanziamenti, a fronte di garanzie che sono disposte per legge, ma che, a differenza di quelle relative all'usuale operatività del Fondo di garanzia, non trovano corrispondenza in un effettivo capitale versato. Per dare credibilità agli interventi bisogna che lo Stato stanzi le risorse che sono necessarie (ancora non quantificate dal Fondo), in base all'autorizzazione che avrà dal Parlamento ad aumentare il deficit.

Tav. 1: Confronto tra Decreto Cura Italia e Decreto Liquidità

	Decreto Cura Italia - Marzo	Decreto Liquidità - Aprile
Misure per il sostegno alla liquidità	<p>Fondo centrale di garanzia (art. 49): stanziato 1,5 miliardi a favore del Fondo di garanzia per garantire un potenziale di circa 60 miliardi di nuovi prestiti, con percentuale di copertura massima all'80 per cento per tutti i finanziamenti, innalzamento dell'importo massimo garantito per singola impresa da 2,5 milioni a 5 milioni ed esclusione delle informazioni sulla regolarità dei rimborsi ai fini della valutazione dei beneficiari.</p> <p>Supporto alla liquidità delle imprese di maggiori dimensioni (art. 57): si prevede che 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 per le imprese non PMI.</p>	<p>Fondo centrale di garanzia (art. 13): Il decreto aumenta la dotazione del Fondo centrale di garanzia di circa 249 milioni, innalza le percentuali di copertura, elimina la valutazione per l'accesso al fondo e introduce la possibilità di ricevere garanzie su operazioni già perfezionate.</p> <p>Misure temporanee per il sostegno alla liquidità delle imprese (art. 1): la SACE S.p.A. si impegna per garantire prestiti per un importo complessivo massimo di 200 miliardi di euro, di cui almeno 30 miliardi sono destinati a supporto di piccole e medie imprese.</p>
Internazionalizzazione	<p>Misure per l'internazionalizzazione del sistema Paese (art. 72): istituzione di un fondo per la promozione delle esportazioni con una dotazione iniziale di 150 milioni di euro per il 2020.</p>	<p>Internazionalizzazione (art.2): SACE può rilasciare garanzie e controgaranzie verso confidi, concessi alle imprese entro l'importo complessivo massimo di 200 miliardi per le operazioni relative a settori strategici per l'economia italiana o destinati a paesi strategici.</p>

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati ISTAT