



COMMISSIONE DIRITTO BANCARIO – C.O.A. ROMA

Coordinatori: Vicepresidente Avv. Mauro Mazzoni - Consigliere Avv. Grazia Maria Gentile

LA MORATORIA DEI FINANZIAMENTI ALLE MICRO, PICCOLE E MEDIE IMPRESE: FOCUS DALLA PARTE DELLE BANCHE

A cura dell'Avv. Fabio D'Addario

Con il Decreto Legge n. 18 del 17 marzo 2020 (c.d. Decreto “Cura Italia”, convertito in legge con modificazioni dalla Legge n. 27 del 24 aprile 2020), il Governo ha adottato alcune misure per sostenere il sistema produttivo e salvaguardare la forza lavoro.

Del resto, la repentina diffusione della pandemia causata dal Covid-19 rendeva necessaria una risposta immediata ed incisiva da parte dello Stato.

E così, sono stati approvati interventi economici a sostegno della liquidità attraverso il ricorso al sistema bancario.

Come noto, grande impatto ha avuto il riconoscimento di misure di sostegno finanziario alle micro, piccole e medie imprese (come definite dalla Raccomandazione della Commissione Europea n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003¹), inclusi i lavoratori autonomi, aventi sede in Italia, le cui esposizioni debitorie non siano state classificate come esposizioni creditizie deteriorate.

In sostanza, la misura consiste in un «”congelamento” dei prestiti revocabili o in scadenza fino alla fine del prossimo settembre e una sospensione, nello stesso periodo, dei pagamenti delle rate dei mutui (sia quota capitale sia quota interessi) e dei canoni di leasing» (cfr. Memoria della Banca d'Italia del 25.03.2020 alla 5^a Commissione

¹ Raccomandazione della Commissione Europea n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003.

Art. 1 - Impresa. «Si considera impresa 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».

Art. 2 - Effettivi e soglie finanziarie che definiscono le categorie di imprese. «1. La categoria delle microimprese delle piccole imprese e delle medie imprese (PMI) è costituita da imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di EUR oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di EUR.

2. Nella categoria delle PMI si definisce piccola impresa un'impresa che occupa meno di 50 persone e realizza un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di EUR.

3. Nella categoria delle PMI si definisce microimpresa un'impresa che occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di EUR».

COMMISSIONE DIRITTO BANCARIO – C.O.A. ROMA

Programmazione economica e Bilancio del Senato della Repubblica in occasione dell'esame del Disegno di legge A.S. 1766 di conversione del D.L. n. 18/2020).

In particolare, l'art. 56 D.L. n. 18/2020 prevede che le micro, piccole e medie imprese possono avvalersi delle seguenti misure:

a) per le aperture di credito a revoca e per i prestiti accordati a fronte di anticipi su crediti esistenti alla data del 29 febbraio 2020 o, se superiori, a quella di pubblicazione del presente decreto, gli importi accordati, sia per la parte utilizzata sia per quella non ancora utilizzata, non possono essere revocati in tutto o in parte fino al 30 settembre 2020;

b) per i prestiti non rateali con scadenza contrattuale prima del 30 settembre 2020 i contratti sono prorogati, unitamente ai rispettivi elementi accessori e senza alcuna formalità, fino al 30 settembre 2020 alle medesime condizioni;

c) per i mutui e gli altri finanziamenti a rimborso rateale, anche perfezionati tramite il rilascio di cambiali agrarie, il pagamento delle rate o dei canoni di leasing in scadenza prima del 30 settembre 2020 è sospeso sino al 30 settembre 2020 e il piano di rimborso delle rate o dei canoni oggetto di sospensione è 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.

Ora, tralasciando le modalità di accesso a detti benefici - già affrontate in separata sede e su cui tanto si è scritto - l'aspetto che qui interessa è quello di analizzare la fattispecie dalla parte delle Banche le quali, essendo i soggetti finanziatori, svolgono un ruolo di primo piano nell'ambito delle misure in esame.

A fronte dell'aiuto finanziario che viene richiesto alle Banche per evitare la congiuntura dovuta al *lockdown*, lo Stato ha previsto che una quota degli importi oggetto della moratoria venga coperta dalla garanzia del Fondo centrale per le PMI, in modo che gli Istituti di credito non subiscano pregiudizi nel caso di inadempimento degli obblighi restitutori.

«A questo fine – precisa Banca d'Italia – è istituita una Sezione speciale del Fondo, con una dotazione di 1,7 miliardi.

La garanzia, in particolare, copre una quota pari al 33 per cento dei seguenti importi:

COMMISSIONE DIRITTO BANCARIO – C.O.A. ROMA

- i) *il maggiore credito utilizzato tra la data dell'entrata in vigore del decreto e il 30 settembre 2020;*
- ii) *i prestiti in scadenza che hanno beneficiato di un allungamento della durata;*
- iii) *le singole rate oggetto di sospensione»* (cfr. Memoria della Banca d'Italia del 25.03.2020 alla 5^a Commissione Programmazione economica e Bilancio del Senato della Repubblica in occasione dell'esame del Disegno di legge A.S. 1766 di conversione del D.L. n. 18/2020).

Il meccanismo predisposto dal Governo «è “neutro dal punto di vista attuariale”, si limita cioè a redistribuire i pagamenti senza determinare perdite per la banca o benefici per l'impresa (salvo quello, desiderato, di fornire sollievo a situazioni di tensioni di liquidità). Sulla base delle norme vigenti in materia di crediti deteriorati, e in prospettiva anche nel quadro del nuovo regime di individuazione del default (che entra in vigore dal 1° gennaio 2021 e che la gran parte delle banche “significative” ha già adottato in via anticipata su impulso della BCE), moratorie con questa caratteristica - siano esse disposte dalla legge (come in questo caso) o concordate su base volontaria tra le banche e i debitori - non determinano automaticamente una riclassificazione da performing a deteriorato (alle moratorie possono accedere infatti solo i debitori classificati come non deteriorati)» (cfr. Memoria della Banca d'Italia del 25.03.2020 alla 5^a Commissione Programmazione economica e Bilancio del Senato della Repubblica in occasione dell'esame del Disegno di legge A.S. 1766 di conversione del D.L. n. 18/2020).

Come visto, dunque, per evitare rischi di declassamento del credito a NPL, vi è una precisa condizione per accedere alle agevolazioni *de quibus* e cioè che le «*esposizioni debitorie non siano, alla data di pubblicazione del presente decreto, classificate come esposizioni creditizie deteriorate ai sensi della disciplina applicabile agli intermediari creditizi*» (cfr. 4 comma dell'art. 56 D.L. cit.).

Con tale condizione, è evidente che il Governo abbia voluto tutelare le Banche e prevenire l'accesso abusivo alle agevolazioni in commento, atteso che nella Relazione illustrativa del D.L. n. 18/2020 è chiaramente precisato che «*La misura si rivolge specificamente alle microimprese e piccole e medie imprese che, benché non presentino esposizioni deteriorate, hanno subito in via temporanea carenze di liquidità per effetto*

COMMISSIONE DIRITTO BANCARIO – C.O.A. ROMA

dell'epidemia, che non implicano comunque modifiche significative alla loro capacità di adempiere alle proprie obbligazioni debitorie» (cfr. Relazione cit.).

Nella predetta Relazione illustrativa del D.L. n. 18/2020 si legge inoltre che «La moratoria, benché limitata nel tempo, priva le banche della possibilità di valutare autonomamente se acconsentire o meno a modifiche alle condizioni contrattuali (c.d. “concessioni”, secondo la terminologia anche in uso nelle discipline di settore) in base alla situazione economico-finanziaria dei debitori. La moratoria, che non genera nuovi o maggiori oneri per le banche (rispetta quindi il principio della neutralità attuariale) e che riguarda crediti non deteriorati, è neutrale rispetto alle qualificazioni degli intermediari sulla qualità del credito, nel senso che non determina un automatico cambiamento della classificazione per qualità creditizia delle esposizioni oggetto delle operazioni di moratoria, salvo che non sussistano elementi oggettivi nuovi che inducano gli intermediari a rivedere il giudizio sulla qualità creditizia del debitore durante il periodo di moratoria. In questo periodo, gli intermediari devono fermare il computo dei giorni di persistenza dell'eventuale scaduto e/o sconfinamento.

Per attenuare gli effetti economici di un possibile peggioramento significativo nella qualità del credito al termine del periodo di moratoria, è necessario prevedere una forma di garanzia pubblica che copra parzialmente le esposizioni interessate.

A tal fine, il comma 6 stabilisce che, per mitigare il rischio di una stretta creditizia in una fase di incertezza dovuta alla diffusione dell'epidemia causata dal Coronavirus e in linea con le previsioni di cui all'articolo 107 del Trattato sull'Unione europea, le operazioni oggetto delle misure di sostegno di cui al comma 1 sono ammesse, senza valutazione, alla garanzia di un'apposita sezione speciale del Fondo Centrale di Garanzia per le piccole e medie imprese (“il Fondo”). Per avvalersi di tale garanzia, il soggetto finanziatore inoltra una semplice richiesta telematica con indicazione dell'importo massimo garantito» (cfr. Relazione cit.).

E, dunque, l'art. 56 D.L. n. 18/2020 prevede una garanzia pubblica a parziale copertura delle esposizioni debitorie oggetto della moratoria, che la Banca può attivare nell'ipotesi in cui il debitore principale diventi insolvente, «così da attenuare gli effetti sui bilanci bancari di un possibile peggioramento significativo nella qualità del credito al termine del periodo di moratoria» (cfr. Memoria della Banca d'Italia del 25.03.2020 alla 5^a Commissione Programmazione economica e Bilancio del Senato della Repubblica

COMMISSIONE DIRITTO BANCARIO – C.O.A. ROMA

in occasione dell'esame del Disegno di legge A.S. 1766 di conversione del D.L. n. 18/2020).

Peraltro, in un siffatto sistema di agevolazioni, per come ideato e realizzato dal Governo, fondato sul diretto coinvolgimento degli Istituti di credito su base volontaria e solidaristica (posto che nel D.L. non è previsto alcun obbligo a contrarre), non era possibile non approntare una qualche forma di tutela in favore delle Banche, al fine di affrancarle dal rischio di insolvenza delle imprese, una volta ricevuti i finanziamenti.

Tale meccanismo di salvaguardia si è sostanziato, appunto, nella predisposizione di una garanzia statale a parziale copertura delle erogazioni.

L'art. 56 D.L. n. 18/2020 prevede, dunque, la possibilità per le Banche di accedere ad una garanzia istituita presso una sezione speciale del Fondo di cui all'art. 2, comma 100, lett. a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, con una dotazione di € 1.730 milioni, con la precisazione, tuttavia, che detta garanzia copre i danni subiti dai finanziatori nei limiti stabiliti dal 6 comma dell'art. 56 D.L. cit.

La sezione speciale del Fondo, pertanto, garantisce:

- a) per un importo pari al 33 per cento i maggiori utilizzi, alla data del 30 settembre 2020, rispetto all'importo utilizzato alla data di pubblicazione del presente decreto dei prestiti di cui al comma 2, lettera a);
- b) per un importo pari al 33 per cento i prestiti e gli altri finanziamenti la cui scadenza è prorogata ai sensi del comma 2, lettera b);
- c) per un importo pari al 33 per cento le singole rate dei mutui e degli altri finanziamenti a rimborso rateale o dei canoni di leasing che siano in scadenza entro il 30 settembre 2020 e che siano state sospese ai sensi del comma 2, lettera c).

La garanzia - precisa il comma 7 dell'art. 56 in esame - «**ha natura sussidiaria ed è concessa a titolo gratuito**. La garanzia copre i pagamenti contrattualmente previsti per interessi e capitale dei maggiori utilizzi delle linee di credito e dei prestiti, delle rate o dei canoni di leasing sospesi e degli altri finanziamenti prorogati di cui al comma 6. Per ciascuna operazione ammessa alla garanzia viene accantonato, a copertura del rischio, un importo non inferiore al 6 % dell'importo garantito a valere sulla dotazione della sezione speciale».

COMMISSIONE DIRITTO BANCARIO – C.O.A. ROMA

La garanzia, invece, non copre i costi del finanziamento, né quelli per il recupero del credito che rimangono a carico dell'Istituto mutuante.

In caso di inadempimento dell'obbligo restitutorio da parte dell'impresa finanziata, i commi 8-11 dell'art. 56 cit. disciplinano le modalità di **escussione della garanzia** statale da parte delle Banche, subordinandola all'avvio della preventiva azione esecutiva a danno del debitore.

In particolare, è previsto:

- al comma 8 che *«L'escussione della garanzia può essere richiesta dagli intermediari se siano state avviate, nei diciotto mesi successivi al termine delle misure di sostegno di cui al comma 2, le procedure esecutive in relazione a:*
 - (i) *l'inadempimento totale o parziale delle esposizioni di cui al comma 2, lettera a);*
 - (ii) *il mancato pagamento, anche parziale, delle somme dovute per capitale e interessi relative ai prestiti prorogati ai sensi del comma 2, lettera b);*
 - (iii) *l'inadempimento di una o più rate di prestiti o canoni di leasing sospesi ai sensi del comma 2, lettera c).*

In tal caso, gli intermediari possono inviare al Fondo di garanzia per le PMI la richiesta di escussione della garanzia riferita ai prestiti e agli altri finanziamenti di cui al comma 2, lettere a), b) e c) corredata da una stima della perdita finale a carico del Fondo. Per la fattispecie di cui al comma 2, lettera c), la garanzia è attivabile, con i medesimi presupposti di cui sopra, nei limiti dell'importo delle rate o dei canoni di leasing sospesi sino al 30 settembre 2020»;

- al comma 9 che *«Il Fondo di garanzia, verificata la legittimità della richiesta, provvede a liquidare in favore della banca, entro 90 giorni, un anticipo pari al 50% del minor importo tra la quota massima garantita dalla Sezione speciale prevista dal comma 6 e il 33 per cento della perdita finale stimata a carico del Fondo di cui al comma 8»;*
- al comma 10 che *«Il soggetto creditore beneficiario della garanzia può richiedere, entro 180 giorni dall'esaurimento delle procedure esecutive, la liquidazione del residuo importo dovuto a titolo di escussione della garanzia del Fondo. Entro trenta giorni dalla data di ricevimento della documentata richiesta*

COMMISSIONE DIRITTO BANCARIO – C.O.A. ROMA

di escussione il Fondo di garanzia provvede alla corresponsione dell'importo spettante ai soggetti beneficiari della garanzia».

Dalla complessiva lettura della normativa di riferimento, si evince che la misura non è certamente soddisfacente per gli Istituti di credito, in relazione:

- 1) alla tipologia della garanzia prestata dallo Stato che non è “a prima richiesta”, bensì sussidiaria;
- 2) alla necessaria preventiva instaurazione dell’azione esecutiva contro il debitore (una sorta di *beneficium excussionis*);
- 3) al *quantum* ipoteticamente recuperabile dalle Banche che, per non doversi fare definitivamente carico della differenza tra il debito originario e quanto garantito dallo Stato, nonché dei costi del finanziamento e di recupero, saranno costrette a munirsi di ulteriori garanzie reali e/o personali nei confronti del debitore principale e/o di ulteriori fideiussori;
- 4) alle tempistiche del recupero, atteso che, sebbene sia prevista la corresponsione di un anticipo del 50% del minor importo tra la quota massima garantita ed il 33% della perdita finale stimata a carico del Fondo, la liquidazione finale residua a saldo non potrà che avvenire all’esaurimento delle procedure esecutive, cioè a distanza di svariati anni da quando la Banca ha concesso il finanziamento.

Di contro – afferma Banca d’Italia – *«Sulla base dei dati più recenti la perdita media sui prestiti deteriorati alle imprese è prossima al 70 per cento dell’importo nominale. La garanzia pubblica consentirebbe pertanto di abbattere le perdite, in media, dal 70 al 37 per cento»* (cfr. Memoria della Banca d’Italia del 25.03.2020 alla 5^a Commissione Programmazione economica e Bilancio del Senato della Repubblica in occasione dell’esame del Disegno di legge A.S. 1766 di conversione del D.L. n. 18/2020).

Le modificazioni apportate dalla Legge n. 27 del 24 aprile 2020, in sede di conversione del D.L. n. 18/2020, non hanno riguardato il citato art. 56 che è rimasto, pertanto, invariato rispetto alla sua formulazione originaria, sicché il sistema attualmente in vigore è quello sopra delineato, al netto di futuri ripensamenti da parte dell’Autorità Governativa e/o del Legislatore.

(aggiornato al 26 maggio 2020)