



## **Le misure a sostegno della liquidità attraverso il sistema bancario**

### **Decreto legge n. 18 del 17.03.2020 (c.d. “Cura Italia”)**

Il decreto legge n. 18 del 17.03.2020, recante “*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19*” ha introdotto (nello specifico, agli artt. 54 e 56) una serie di misure volte a tutelare determinate categorie di soggetti attraverso il sistema bancario.

Con il presente contributo si tenterà di fornire una visuale, quanto più possibile fluida e schematica, delle principali disposizioni contemplate nel Decreto, con l’auspicio di delineare, in una prospettiva *de iure condendo*, alcuni spunti di riflessione per un futuro approfondimento e con la dovuta consapevolezza che le misure varate dal Governo potrebbero subire modifiche in sede di conversione in Legge.

\* \* \* \* \*

### **Misure dirette all’attuazione al Fondo di Solidarietà cd. “Fondo Gasparrini”.**

L’art. 54 del Decreto ha dato attuazione al Fondo di Solidarietà cd. “Fondo Gasparrini”, già disciplinato dall’art. 2, commi da 475 a 480 della legge 244/2007, il quale prevede il diritto di ottenere la sospensione delle rate del mutuo, per un massimo di due volte e per un periodo complessivo di 18 mesi, a favore di soggetti titolari di un mutuo prima casa che si trovino in situazioni di temporanea difficoltà economica per cessazione del rapporto di lavoro, sospensione o riduzione dell’orario di lavoro, o ancora in conseguenza di decesso o grave infortunio. Ferme restando le ipotesi già previste dall’art. 2 comma 3 del D.M. n. 132/2010, le situazioni rilevanti ai fini dell’accesso ai benefici del Fondo sono state specificate con Decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) del 25.03/28.03.2020, che ha anche provveduto a parametrare la durata della sospensione del pagamento delle rate del mutuo alla durata della sospensione o riduzione dell’orario di lavoro.

Con il decreto c.d. “Cura Italia”, in deroga alla normativa di cui alla legge 244/2007, è stata prevista l’estensione dell’ammissione ai benefici del fondo di solidarietà, ma questa volta solo per il ridotto periodo di 9 mesi, ai lavoratori autonomi ed ai liberi professionisti che autocertifichino di aver registrato “*in un trimestre successivo al 21 febbraio 2020 ovvero nel minor lasso di tempo intercorrente tra la data della domanda e la predetta data*”, una riduzione del proprio fatturato superiore al 33% rispetto al fatturato dell’ultimo trimestre 2019, in seguito alla chiusura o alla riduzione del lavoro dovuta alle misure adottate dall’autorità competente con il diffondersi del Covid-19.

Il citato Decreto MEF oltre a definire all’art. 4 la categoria di tali nuovi soggetti beneficiari, ha precisato che il calo del fatturato dovrà essere calcolato in base alla media giornaliera del periodo di riferimento.

Il decreto n. 18/2020, inoltre, ha derogato quanto previsto dalla citata legge n. 244 del 2007 in ordine alla necessità di presentazione del modello Isee (Indicatore della situazione economica equivalente), essendo ora sufficiente, per accedere a tali agevolazioni, l'autocertificazione del richiedente in ordine alla sussistenza dei requisiti richiesti.

Viene pertanto demandata solo ad un eventuale ed ipotetico controllo successivo la verifica della veridicità dell'autocertificazione, con conseguente repressione, se del caso, in sede penale di dichiarazioni dolosamente non rispondenti al vero.

Mediante circolare del 24.3.2020, l'ABI (Associazione Bancaria Italiana) ha avuto modo di specificare che gli istituti di credito e gli intermediari finanziari vigilati (nonché, in generale, tutti i soggetti abilitati alla concessione del credito in Italia) sono tenuti ad accettare le comunicazioni di moratoria che rispettino i requisiti previsti dal decreto, escludendo che la banca sia chiamata a verificare la veridicità delle autodichiarazioni effettuate dalle imprese, a condizione, comunque, che la predetta comunicazione contenga gli elementi sopra indicati.

Resta in ogni caso in capo alla banca mutuante il compito di assicurare adeguate modalità di ricezione delle istanze, anche ai fini dell'assolvimento degli obblighi di cui all'art. 6 DM n. 132/2010. Un'ulteriore novità consiste nella modifica apportata dal decreto legge al comma 478 dell'art. 2, Legge n. 244/2007, con previsione del diritto delle Banche, a fronte della sospensione del pagamento delle rate di mutuo, a vedersi rimborsati dal Fondo, gli interessi compensativi, nella misura pari al 50% degli interessi maturati sul debito residuo.

*Breviter*, per il periodo di sospensione il mutuatario dovrà farsi carico della quota di interessi compensativi di sua spettanza nella misura del 50%, potendo con ogni probabilità optare per il relativo versamento alla prima scadenza utile dopo il 30.09.2020. Successivamente poi alla scadenza del periodo di moratoria, il mutuatario, ricomincerà a pagare (applicando i tassi che ci saranno in quel momento) le rate dalla quota capitale residua al momento della domanda di sospensione ed il piano di ammortamento sarà allungato per un periodo pari alla durata della sospensione

Si ricorda che, nella vigenza della precedente normativa come sopra modificata dal Decreto "Cura Italia", il D.M. 132/2010 aveva specificato il diritto delle Banche a vedersi rimborsati dal Fondo, oltre ai costi sostenuti dal beneficiario per eventuali oneri notarili, anche *"...gli oneri finanziari pari alla quota interessi delle rate per le quali ha effetto la sospensione del pagamento da parte del mutuatario, corrispondente esclusivamente al parametro di riferimento del tasso di interesse applicato ai mutui e, pertanto, al netto della componente di maggiorazione (spread) sommata a tale parametro..."*. Si ritiene, pertanto, che la nuova previsione del decreto Legge Cura Italia possa considerarsi migliorativa rispetto alla precedente versione dell'art. 2 comma 478 della Legge 244/2007, solo per la sospensione di quelle rate di mutuo in cui l'incidenza dello *spread* sia superiore al 50%.

**Si evidenzia in ogni caso che l'opportunità, occorrendone le ipotesi delineate, di presentare alla banca erogatrice del finanziamento la domanda di sospensione delle rate del mutuo dovrà essere bilanciata**

**con il rischio concreto di deterioramento del merito creditizio, che verrebbe a rilevare anche in ipotesi di future richieste di surroga o rinegoziazione.**

**Misure di sostegno finanziario alle micro, piccole e medie imprese colpite dall'epidemia di COVID-19.**

L'art. 56 del citato decreto prevede, inoltre, «*Misure di sostegno finanziario alle micro, piccole e medie imprese colpite dall'epidemia di COVID-19*», come definite dalla Raccomandazione della Commissione europea n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003, aventi sede in Italia (imprese con meno di 250 dipendenti e con fatturato inferiore a 50 milioni di euro oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro).

In particolare, tali imprese possono avvalersi delle misure di seguito indicate:

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.

Occorre inoltre precisare che, come chiarito nella già citata circolare ABI del 24.3 u.s., il periodo di sospensione di cui alla lettera c) comprende naturalmente anche la rata in scadenza al 30 settembre 2020, la quale, pertanto, in caso di sospensione non dovrà essere corrisposta.

È facoltà delle imprese richiedere di sospendere soltanto i rimborsi in conto capitale.

La Relazione Illustrativa al Decreto tenta di meglio chiarire la portata dell'inciso “*secondo modalità che assicurino l'assenza di nuovi o maggiori oneri per entrambe le parti*”, precisando che dovrà trattarsi di “*modalità che assicurino la continuità degli elementi accessori dei crediti oggetto della misura e non prevedano, dal punto di vista attuariale, nuovi o maggiori oneri per entrambe le parti*” (terminologia poi anche ripresa laddove si dice che si tratterà di “*moratoria che non genera nuovi o maggiori oneri per le banche (rispetta quindi il principio della neutralità attuariale)*”).

Secondo le indicazioni fornite dal Ministero nelle FAQ del 22 marzo 2020, come precisato nella già citata circolare ABI del 24.3.2020, per “elementi accessori” si intendono tutti i contratti connessi al contratto di finanziamento, tra i quali, in particolare, garanzie e assicurazione (nonché i contratti derivati): anche questi contratti, pertanto, sono prorogati senza formalità, automaticamente, alle condizioni del contratto originario.

Inoltre, anche per le aperture di credito a revoca e per i prestiti accordati a fronte di anticipi su crediti esistenti di cui alla lettera a), permangono inalterati gli elementi accessori al contratto di finanziamento senza alcuna formalità.

Più di un dubbio tuttavia resta, ed è auspicabile che venga chiarito in sede di conversione del decreto, nella stessa ottica di favore per le PMI già evidenziata in altri passi del testo normativo: ci si domanda, infatti come la ritardata restituzione di capitale ed interessi compensativi possa di per sé non comportare per le banche maggiori oneri dal punto di vista “attuariale”, laddove, in difetto del presente intervento normativo, l’istituto di credito avrebbe altrimenti applicato, in caso di ritardato pagamento delle rate, interessi di mora che ora invece non incasserà, con conseguenti impliciti oneri “attuariali” a suo carico, i quali dovrebbero, quindi, paradossalmente sempre portare ad escludere l’operatività del beneficio (cortocircuito, quest’ultimo, evidentemente non voluto dal Legislatore); ciò a maggior ragione laddove si considerino i limiti di copertura della garanzia del Fondo ex art. 2, comma 100, lett. a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, di cui si dirà *infra*. Continuando nell’analisi, si rileva che durante il periodo di moratoria è sospeso il computo dei giorni di persistenza dell’eventuale scaduto e/o sconfinamento.

Per accedere a tali agevolazioni è necessaria una comunicazione da parte dell’Impresa «*corredata della dichiarazione con la quale l’Impresa autocertifica ai sensi dell’art. 47 DPR 445/2000 di aver subito in via temporanea carenze di liquidità quale conseguenza diretta della diffusione dell’epidemia da COVID-19*» (cfr. 3 comma dell’art. 56 D.L. cit.), a condizione 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 riferimento a tale ultima condizione, al fine di prevenire l’accesso abusivo alle agevolazioni in commento, nella Relazione illustrativa è stato 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 dell’epidemia, che non implicano comunque modifiche significative alla loro capacità di adempiere alle proprie obbligazioni debitorie*».

Come sopra già precisato, l’Associazione Bancaria Italiana, con la circolare del 24.3.2020, ha altresì chiarito che le banche e gli intermediari finanziari vigilati e gli altri soggetti abilitati alla concessione del credito in Italia sono tenuti ad accettare le comunicazioni di moratoria che rispettino i requisiti previsti dal decreto legge. Ciò, pertanto, esclude un controllo da parte della banca in ordine alla veridicità delle autodichiarazioni effettuate dalle imprese.

Questi presupposti di operatività del beneficio appaiono molto più ampi per le PMI rispetto a quelli, più stringenti, previsti dall’art. 54 per le Partite Iva, in difetto di parametri numerici identificativi della “*carezza di liquidità*” (che dovrebbe comunque avere carattere temporaneo, essendo escluse “*modifiche significative alla capacità di adempiere alle proprie obbligazioni debitorie*” e, quindi, situazioni di pregressa insolvenza), senza, oltretutto, trascurare la potenzialmente notevole estensibilità, per lo meno nei prossimi mesi, del concetto di “*conseguenza diretta della diffusione dell’epidemia da COVID-19*”, a cui deve aggiungersi lo

strumento dell'autocertificazione che, come già evidenziato per l'art. 54, comporta che ogni eventuale verifica potrà eventualmente avvenire solo in un momento successivo, ai sensi degli artt. 71 e 76 del D.P.R. 445/2000, con conseguenti probabili automatismi, quanto meno in prima battuta, nella fruizione dei benefici previsti.

Non va sottaciuta, in tale contesto, l'importanza dell'*addendum*, immediatamente operativo, sottoscritto tra l'ABI e le associazioni di impresa, all'Accordo per il Credito del 2019, che ha prorogato l'applicazione della misura "*Imprese in Ripresa 2.0*", in virtù del quale le imprese colpite dall'emergenza Coronavirus possono beneficiare della c.d. moratoria ABI per tutti i finanziamenti in essere al 31 gennaio 2020.

Occorre, inoltre, segnalare che nell'ipotesi in cui il finanziamento sia stato erogato con fondi in tutto o in parte di soggetti terzi, le suddette operazioni sono realizzate senza preventiva autorizzazione da parte dei suddetti soggetti e con automatico allungamento del contratto.

Nell'ipotesi in cui il finanziamento sia assistito da agevolazioni pubbliche, la banca o l'intermediario finanziario, trascorsi 15 giorni dalla comunicazione all'ente, può procedere, senza ulteriori formalità, alla sospensione del finanziamento, sulla base del noto principio del silenzio assenso.

Entro il suddetto termine costituisce facoltà dell'ente incentivante provvedere a fornire le eventuali integrazioni alle modalità operative del rapporto.

Infine, si segnala che la moratoria straordinaria dei prestiti e delle linee di credito concesse da banche e intermediari finanziari a micro, piccole e medie imprese di cui all'art. 56 del D.L. c.d. Cura Italia, parrebbe estendersi anche ai liberi professionisti e lavoratori autonomi alla luce di quanto precisato nelle FAQ reperibili nel sito istituzionale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e pure richiamate nella Circolare ABI del 24.3.2020. In mancanza, tuttavia, di ufficiali decreti ministeriali in tal senso e, comunque, di un rinvio nel D.L. c.d. Cura Italia a normazione secondaria di dettaglio analogamente a quanto invece previsto all'art. 54 terzo comma, è auspicabile che detto chiarimento venga espressamente recepito nella legge di conversione.

Ove la previsione fosse confermata, i lavoratori autonomi e titolari di partita Iva, sarebbero così compresi sia tra i soggetti a cui sono rivolte le misure di sostegno previste dall'art. 54 che dall'art. 56.

Il MEF ha avuto modo di chiarire che, dal momento che l'epidemia da COVID-19 è formalmente riconosciuta come evento eccezionale e di grave turbamento dell'economia, le misure del decreto c.d. Cura Italia non vengono considerate come misure di *forbearance* (tolleranza), nell'accezione utilizzata dalle Autorità di vigilanza europee, di talchè, anche l'impresa - che comunque sia in *bonis* e abbia già ottenuto misure di sospensione o ristrutturazione dello stesso finanziamento nell'arco dei 24 mesi precedenti - può ricorrere alle moratorie.

### **Misure di garanzia per le banche.**

Allo scopo di favorire l'attuazione delle sopra indicate misure di sostegno, la manovra prevede anche misure di salvaguardia per le Banche dagli effetti economici della suddetta moratoria, e ciò, come già suesposto, al fine di scongiurare il deterioramento del credito.

In particolare, il D.L. n. 18/2020 prevede la possibilità per i finanziatori 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 di euro, con la precisazione, tuttavia, che detta garanzia copre i danni subiti dalle Banche nei limiti stabiliti dal 6 comma dell'art. 56 D.L. sopra citato e, in particolare, per un importo pari al 33%: I) i maggiori utilizzi, al 30.9.2020 dei suddetti prestiti rispetto agli importi utilizzati alla data di pubblicazione del decreto; II) i prestiti e altri finanziamenti la cui scadenza è prorogata sulla base delle sopra indicate disposizioni; III) 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.

La garanzia prevista dalla Sezione speciale ha natura sussidiaria e può essere escussa 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) inadempimento totale o parziale delle esposizioni di cui al comma 2, lettera a); (II) mancato pagamento, anche parziale, delle somme dovute per capitale e interessi relative ai prestiti prorogati ai sensi del comma 2, lettera b); (III) inadempimento di una o più rate di prestiti o canoni di leasing sospesi ai sensi del comma 2, lettera c).

L'escussione avviene mediante invio, da parte dell'intermediario al Fondo di Garanzia, di una richiesta di intervento della garanzia, corredata da una stima della perdita finale a carico del Fondo.

Inoltre, il citato art. 56 del decreto prevede che il soggetto creditore beneficiario della garanzia, entro 180 giorni dall'esaurimento delle procedure esecutive, possa richiedere l'escussione della garanzia a liquidazione del residuo importo dovuto e non recuperato.

### **Osservazioni conclusive.**

Come si evince dalla concisa analisi sopra esposta, il decreto Cura Italia, anche in ragione dell'urgenza con la quale sono state elaborate le misure ivi contemplate, ha dato adito ad una serie di problematiche interpretative, alcune delle quali, per il vero, posso essere ritenute superate in ragione dei numerosi chiarimenti *medio tempore* intervenuti da parte delle Istituzioni preposte.

Si pensi, a mero titolo esemplificativo, alle questioni (affrontate nel corso della trattazione) riguardanti la possibilità di estendere la moratoria straordinaria dei prestiti e delle linee di credito concesse da banche e intermediari finanziari a micro, piccole e medie imprese anche ai liberi professionisti e lavoratori autonomi oppure, ancora, a quelle inerenti l'individuazione dei soggetti interessati dal Fondo di solidarietà (art. 54) o la qualificazione degli "elementi accessori del contratto" (art. 56).

Tuttavia, sebbene molte problematiche possano essere agevolmente superate a livello interpretativo, permangono una serie di questioni in ordine alle quali è auspicabile un intervento correttivo e/o integrativo da parte del Legislatore, in sede di conversione.

Si rileva, infatti, come nessuna misura sia stata prevista a sostegno delle ipotesi di credito al consumo, per i quali parrebbe non essere applicabile la moratoria; così come, sempre, da una semplice lettura del decreto

*de quo*, sembrerebbe che non siano state previste agevolazioni per i crediti deteriorati che sono espressamente esclusi, ma anche per le rate di mutui, leasing e prestiti già scaduti alla data di entrata in vigore del provvedimento in commento.

Opportuno, altresì, porre l'attenzione, ai fini dell'applicabilità o meno dei benefici di cui all'art. 56 alle imprese controllate da altre imprese, ai parametri dimensionali del gruppo come definiti nella raccomandazione della Commissione europea n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003, richiamata al comma 4.

Senza entrare nel merito delle misure adottate, occorre comunque, rilevare, che un semplice posticipo sia delle rate di mutuo che delle imposte stentatamente salvaguarderà le PMI dal mantenere, in questo momento di emergenza, il difficile quanto mai precario equilibrio tra entrate e uscite. Infatti, non si tratta di se, perché purtroppo ci sarà, ma di quanto sarà grave e quanto durerà la recessione indotta da tale emergenza sanitaria.

Dipartimento di Diritto Bancario e Societario.

Avv. Francesca Acquati

Avv. Simone Bertone

Avv. Claudia Caporossi

Avv. Antonia Fabiola Chirico

Avv. Giovanni Figus

Avv. Alessandro Di Pietro

Avv. Daniele Immordino

Avv. Stefano Leone

Avv. Massimo Mazzoni

Avv. Raffaella Preda

Avv. Lucia Tortoreti

Avv. Pierpalo Guardia

Avv. Margherita Scalamogna