

**Memoria del Presidente  
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**Sul DDL AC 2461 di conversione  
del DL 8 aprile 2020, n. 23  
recante misure urgenti in materia di  
accesso al credito e di adempimenti fiscali  
per le imprese, di poteri speciali nei  
settori strategici, nonché interventi in  
materia di salute e lavoro, di proroga di  
termini amministrativi e processuali**

**Commissione riunite  
VI (Finanze) e  
X (Attività produttive, Commercio e Turismo)  
della Camera dei deputati**

**30 aprile 2020**





## Indice

Sommario	4
1. Le principali norme contenute nel decreto	6
2. Gli effetti finanziari delle misure contenute nel decreto	10
3. Analisi preliminare di quantificazione degli effetti delle misure di garanzia su prestiti	13
4. Alcune considerazioni generali	18
Appendice 1 Il Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato in materia di garanzia	27
Appendice 2 Il trattamento contabile delle garanzie pubbliche previsto nel SEC2010	29
Appendice 3 Garanzie statali alla liquidità delle PMI per l'emergenza COVID-19 in alcuni dei principali paesi della UE	31
Appendice 4 Strumenti del Gruppo BEI per il sostegno della liquidità delle PMI durante l'emergenza COVID-19	39

## Sommario

La rapida diffusione a partire dalla fine di febbraio dell'emergenza sanitaria e le conseguenti misure di restrizione delle attività e di distanziamento sociale hanno cambiato il quadro congiunturale con una velocità e un'intensità senza precedenti in tempi di pace. In base alle recenti stime dell'UPB<sup>1</sup>, nel primo semestre la contrazione dell'attività economia si attesterebbe sui quindici punti percentuali; assumendo un'apertura graduale a maggio delle attività produttive e che non vi siano ripartenze nei contagi, la ripresa dell'economia italiana dovrebbe manifestarsi dal terzo trimestre.

Gli effetti economici, sia diretti che indiretti, della pandemia si manifestano in maniera differenziata tra i settori economici interessando famiglie e imprese sull'intero territorio. In questo quadro il Governo, in particolare con il DL 18/2020, ha varato misure condivisibili volte a sostenere nel breve termine i bilanci delle famiglie e delle imprese, supportando l'occupazione, il reddito disponibile e le condizioni di finanziamento. Con il decreto in esame il Governo interviene ulteriormente per rispondere alle esigenze di liquidità delle imprese. In base a quanto riportato nel Documento di economia e finanza per il 2020, le misure contenute nel DL 18/2020 e nel decreto in esame dovrebbero assicurare all'economia reale liquidità e maggiore accesso al credito per 750 miliardi.

Dopo una breve descrizione delle principali misure contenute nel decreto in esame (paragrafo 1) e dei connessi effetti finanziari (paragrafo 2), la memoria si concentra sulle misure di sostegno alla liquidità delle imprese basate sul rilascio di garanzie pubbliche attraverso il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (PMI) a fronte dei finanziamenti erogati dalle banche e dagli intermediari finanziari. In particolare, si forniscono preliminari indicazioni quantitative sul livello massimo delle garanzie attivabili dalle imprese, dai lavoratori autonomi e dai professionisti titolari di partita IVA. A fronte di questo livello massimo di garanzie, si quantificano, applicando specifici tassi di rischiosità, le possibili esigenze di accantonamento al Fondo di garanzia PMI a copertura dei rischi assunti (paragrafo 3). Nell'ultimo paragrafo si propongono alcune considerazioni generali (paragrafo 4).

Dall'analisi emerge, sulla base di una serie di ipotesi dettagliate nel testo, che per il complesso delle persone fisiche (lavoratori autonomi, imprenditori individuali e società di persone) e delle società di capitali si potrebbero attivare attraverso il Fondo di garanzia per le PMI fino a un massimo di 502 miliardi di garanzie. Di questi, quasi 46 miliardi (per oltre 4,4 milioni di beneficiari) sarebbero relative ai prestiti di importo fino a 25.000 euro. Si tratta di una stima massima in quanto, tra le altre cose, si ipotizza: che tutti i soggetti interessati dalla norma facciano richiesta di prestiti garantiti per l'importo massimo consentito; che le banche accordino i prestiti richiesti a tutti i soggetti, con

---

<sup>1</sup> Si veda la Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "[Nota sulla congiuntura – aprile 2020](#)" e Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "[Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2020](#)", 29 aprile 2020.

l'eccezione di quelli che presentano un merito di credito sotto una certa soglia (la stessa che finora ha usato il Fondo di garanzia per le PMI nella sua operatività ordinaria).

Sulla base di questa quantificazione massima del livello di garanzie richiedibili, applicando opportuni coefficienti di rischiosità, si stima un impegno potenziale complessivo per la finanza pubblica di quasi 15 miliardi a valere sui prossimi anni. (solo parzialmente soddisfatto dalla vigente dotazione del Fondo di garanzia).

Come detto in precedenza, la stima del livello di garanzie richiedibili e, quindi, del conseguente impegno finanziario per la finanza pubblica a copertura dei rischi di inadempimento, rappresentano importi massimi basati sull'ipotesi poco plausibile che tutte le imprese e i lavoratori autonomi facciano richiesta di prestiti garantiti per l'importo massimo consentito e che le banche accordino tali prestiti a tutti i soggetti, con l'eccezione di quelli con basso merito di credito. Nella realtà l'importo delle garanzie che saranno effettivamente attivate sarà presumibilmente diverso da questo limite massimo per una serie di fattori.

In primo luogo, da un lato, non tutti i soggetti coinvolti saranno interessati a ricevere i prestiti garantiti per l'importo massimo consentito in considerazione anche del fatto che poi questi prestiti dovranno essere ripagati in sei anni. Dall'altro lato, le banche concederanno prestiti, sebbene garantiti ampiamente o totalmente dallo Stato, soltanto dopo adeguate istruttorie ai soli prenditori con un adeguato merito di credito. Tali considerazioni portano a ridimensionare il livello di garanzie che potrebbe essere effettivamente attivato.

In secondo luogo, tale volume di garanzie effettivamente attivate risentirà della possibilità prevista dalla norma di utilizzarle nell'ambito di operazioni di ristrutturazione di prestiti già esistenti o per coprire prestiti che sono totalmente o parzialmente privi di garanzie. A fronte di questa possibilità, le banche, per ridurre il proprio rischio, saranno incentivate a sollecitare tali tipi di operazioni, così come vi potrebbero essere imprese interessate a migliorare la propria situazione debitoria. Tali operazioni determinerebbero un aumento delle garanzie effettivamente attivate che si rifletterebbe solo in minima parte in nuovo credito per le imprese. Possibili indicazioni di massima dei debiti ristrutturabili o per i quali potrebbe essere ampliata o introdotta la copertura da garanzia possono essere tratte dall'esposizione nei confronti delle banche e degli altri intermediari finanziari che emerge dai bilanci del 2018 delle società di capitale che possono avere accesso al Fondo delle PMI, pari a circa 340 miliardi (di cui 200 a medio termine).

Guardando invece all'impegno potenziale complessivo per la finanza pubblica, va considerato che a parità di importo massimo di garanzie attivabili, la quantificazione dell'accantonamento al Fondo potrebbe risultare sottostimata. In primo luogo, è stato applicato un tasso di rischiosità che riflette la condizione economica e finanziaria delle imprese e dei lavoratori autonomi precedente alla crisi senza fare ipotesi sul probabile

incremento del rischio di inadempimento che verosimilmente si manifesterà anche per le imprese che prima dell'emergenza COVID-19 non presentavano segnali di sofferenza. In secondo luogo, la previsione di garanzie pubbliche pressoché totali potrebbe indurre le banche ad assegnare alle singole imprese tassi di rischiosità più favorevoli rispetto a quanto avrebbero fatto in passato.

## 1. Le principali norme contenute nel decreto

Con il decreto in esame il Governo ha proseguito nella direzione condivisibile di introdurre misure urgenti di breve termine volte ad arginare gli effetti economici negativi derivanti dalla diffusione della pandemia. In particolare, vengono previste misure per favorire l'accesso al credito di imprese e professionisti e di supporto all'esportazione (Capo I), di sostegno alla continuità delle aziende (Capo II), di ampliamento della disciplina relativa ai poteri speciali nei settori di rilevanza strategica (Capo III), nonché disposizioni in campo fiscale e contabile (Capo IV), relative a termini processuali e procedurali (Capo V) e in materia di salute e lavoro (Capo VI).

Nell'ambito delle *misure per favorire l'accesso al credito delle imprese*, si prevede che la SACE conceda – fino al 31 dicembre 2020 e sotto determinate condizioni – garanzie in favore di banche e altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia per finanziamenti sotto qualsiasi forma concessi alle imprese. Viene inoltre prevista la garanzia dello Stato nei confronti delle esposizioni della SACE sui prestiti alle imprese e di quelle della Cassa depositi e prestiti (CDP) assunte entro il 31 dicembre 2020 su portafogli di finanziamenti concessi da banche e altri soggetti abilitati all'esercizio del credito alle imprese che abbiano subito una riduzione del fatturato a seguito dell'emergenza epidemiologica. Entrambe le misure sono state approvate dalla Commissione europea<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda la prima misura, si tratta di garanzie a prima richiesta esplicite e irrevocabili fino al 31 dicembre 2020, per un importo complessivo massimo di 200 miliardi di euro, di cui almeno 30 destinati a supporto delle piccole e medie imprese, inclusi i lavoratori autonomi e i liberi professionisti titolari di partita IVA, che abbiano pienamente utilizzato la loro capacità di accesso al Fondo di garanzia PMI.

La misura riflette i requisiti previsti nel Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato della Commissione europea<sup>3</sup> (si veda l'Appendice 1). In particolare: 1) potranno beneficiarne le imprese che al 31 dicembre 2019 non risultavano in difficoltà e che al 29 febbraio 2020 non presentavano esposizioni deteriorate presso il sistema bancario; 2) l'importo massimo del finanziamento garantibile è pari al maggiore importo tra il 25 per cento del fatturato annuo nel 2019 e il doppio dei costi del personale; 3) la durata del finanziamento non può essere superiore

<sup>2</sup> La Commissione europea ha approvato le misure in quanto conformi ai requisiti degli aiuti descritti nelle Sezioni 3.2 e 3.4 del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato (rispettivamente, aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti e aiuti sotto forma di garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari). Si veda [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/202016/285508\\_2148533\\_54\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202016/285508_2148533_54_2.pdf).

<sup>3</sup> Con la Comunicazione del 19 marzo integrata e modificata il 3 aprile 2020.

a 6 anni, con la possibilità per le imprese di avvalersi di un preammortamento di durata fino a 24 mesi; 4) il grado di copertura della garanzia è modulato in base alla dimensione aziendale: 90 per cento per imprese con meno di 5.000 dipendenti in Italia e fatturato fino a 1,5 miliardi; 80 per cento per imprese con fatturato tra 1,5 miliardi e 5 miliardi o con più di 5.000 dipendenti in Italia; 70 per cento per le imprese con fatturato superiore a 5 miliardi di euro (tali due ultimi livelli di copertura della garanzia possono essere aumentati, rispettivamente al 90 e all'80 per cento, con decreto ministeriale); 5) le commissioni dovute dalle imprese per il rilascio della garanzia sono anch'esse graduate in base alla dimensione aziendale e alla durata del finanziamento (per le piccole e medie imprese 25 punti base nel primo anno, 50 nel secondo e terzo anno, 100 nel quarto, quinto e sesto anno; per le altre imprese 50 punti base durante il primo anno, 100 durante il secondo e terzo anno, 200 durante il quarto, quinto e sesto anno); 6) il costo del finanziamento deve essere inferiore a quello che sarebbe stato richiesto per finanziamenti con le medesime caratteristiche ma privi della garanzia; 7) le imprese beneficiarie si impegnano a non approvare la distribuzione di dividendi, a non riacquistare azioni nel corso del 2020, a gestire i livelli occupazionali attraverso accordi sindacali e, infine, a destinare il finanziamento coperto da garanzia a costi del personale, investimenti o capitale circolante in Italia.

Si prevedono due procedure per il rilascio delle garanzie a seconda della dimensione aziendale: una procedura semplificata affidata alla valutazione degli intermediari finanziari e della SACE per le imprese con meno di 1,5 miliardi di volume d'affari e di 5.000 dipendenti; una procedura più complessa, con una fase istruttoria affidata alla SACE e una fase deliberativa affidata a un decreto ministeriale, per le imprese di dimensioni superiori ad almeno una di tali soglie. In entrambi i casi, con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze possono essere impartiti alla SACE indirizzi sulla gestione dell'attività di rilascio delle garanzie e sulla verifica, al fine dell'escussione della garanzia dello Stato, del rispetto dei suddetti indirizzi e dei criteri e delle condizioni cui tale garanzia è sottoposta.

Per quanto riguarda la seconda misura si stabilisce che con riferimento alle obbligazioni della SACE a fronte delle garanzie concesse alle imprese, la garanzia statale, che deve essere soggetta a gestione separata, opera di diritto, a prima richiesta e senza regresso e non sono indicati limiti di importo o temporali. Relativamente alle esposizioni della CDP, la garanzia statale viene disposta con decreto ministeriale nell'ambito dell'importo di 200 miliardi previsto per le garanzie concesse dalla SACE.

Viene potenziato il sostegno pubblico all'esportazione modificando il quadro di regole previgenti, prevedendo un sistema di coassicurazione per i rischi definiti non di mercato ai sensi dell'attuale normativa della UE, in base al quale gli impegni derivanti dall'attività assicurativa della SACE sono assunti dallo Stato e dalla stessa SACE in una proporzione pari rispettivamente al 90 e al 10 per cento. In particolare, la SACE può rilasciare, a condizioni di mercato e in conformità alla normativa della UE, entro l'importo complessivo massimo di 200 miliardi, garanzie sotto qualsiasi forma, incluse controgaranzie verso i confidi, in favore delle banche e delle istituzioni finanziarie nazionali e internazionali, per finanziamenti sotto qualsiasi forma concessi alle imprese con sede in Italia.

Nell'ambito delle *misure di sostegno alla continuità aziendale* si prevede il potenziamento e l'estensione dell'intervento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese. La norma rafforza quanto già disposto dall'articolo 49 del DL 18/2020, che viene contestualmente abrogato.

Tra le misure miranti al rafforzamento del fondo rientrano: 1) l'aumento delle percentuali di copertura della garanzia, sia diretta (dall'80 al 90 per cento) che in riassicurazione (dal 90 al 100 per cento) per i finanziamenti rientranti nei limiti previsti dal Quadro temporaneo degli aiuti di Stato approvato dalla Commissione europea<sup>4</sup>; 2) la possibilità di concedere garanzie senza l'applicazione del modello di valutazione del rischio di inadempienza<sup>5</sup>, tenendo conto del solo modulo economico-finanziario ai fini della determinazione dell'accantonamento a titolo di coefficiente di rischio<sup>6</sup>; 3) la previsione di una procedura semplificata (ammissione automatica previa verifica formale dei requisiti richiesti) per beneficiari che abbiano subito danni economici per effetto del COVID-19 per i quali sono previsti finanziamenti o rinfianziamenti garantiti al 100 per cento di durata al massimo pari a 6 anni (con rimborso del capitale a decorrere dal terzo anno), di importo non superiore a 25.000 euro (e comunque nei limiti del 25 per cento del fatturato 2019) e tassi di interesse non superiori a una certa soglia<sup>7</sup>; 4) il potenziamento dell'operatività del Fondo per le garanzie su portafogli di finanziamenti dedicati a imprese danneggiate dall'emergenza COVID-19, con elevamento della *tranche junior* coperta dal Fondo; 5) l'applicazione di misure analoghe in favore delle imprese agricole e della pesca, mediante l'operatività di ISMEA<sup>8</sup>.

Dalla norma emergono pertanto sostanzialmente due possibilità di accesso a liquidità garantita dal Fondo centrale di garanzia che possono essere tra loro cumulate a livello di singola impresa<sup>9</sup>: 1) un prestito fino a 25.000 euro, e comunque non superiore al 25 per cento del fatturato del 2019, garantito al 100 per cento dal Fondo in presenza di danni economici da COVID-19 (comma 1, lettera m)); 2) un prestito con garanzia diretta del 90 per cento e in riassicurazione del 100 per cento per un importo pari al più alto tra il 25 per cento del fatturato del 2019, il doppio della spesa salariale dello stesso anno e il fabbisogno per costi di capitale di esercizio e di investimento nei successivi 18 mesi per le PMI e per i 12 mesi nel caso di imprese con dipendenti in numero minore di 499 (comma 1, lettera c)). Rientra in quest'ultima categoria la possibilità, qualora il fatturato 2019 non fosse superiore a 3,2 milioni di euro e si fosse in presenza di danni economici da COVID-19, di ottenere un prestito fino al 25 per cento del fatturato (quindi pari a massimo 800.000 euro) garantito al 90 per cento dal Fondo di garanzia aumentabile al 100 per cento attraverso garanzie concesse da confidi o altri soggetti abilitati al rilascio di garanzie (comma 1, lettera n)). A loro volta queste misure possono cumularsi con quella prevista dall'articolo 1 con riferimento alle PMI, in caso di pieno utilizzo della loro capacità di accesso al Fondo di garanzia PMI.

La Commissione ha approvato le misure contenute nell'articolo 13 del decreto in esame in quanto conformi ai requisiti degli aiuti descritti nelle Sezioni 3.1, 3.2 e 3.4 del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato (rispettivamente, aiuti sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi

---

<sup>4</sup> Si tratta di operazioni aventi durata fino a 6 anni e di ammontare inferiore al maggiore tra il doppio della spesa salariale nel 2019, il 25 per cento del fatturato totale del beneficiario nello stesso anno e il fabbisogno per costi di capitale di esercizio e di investimento nei successivi 18 mesi per le PMI e per i 12 mesi nel caso di imprese con meno di 499 dipendenti.

<sup>5</sup> Di cui alla parte IX, lettera A, delle condizioni di ammissibilità del Fondo di garanzia, riportate nell'allegato al decreto del Ministro dello Sviluppo economico del 12 febbraio 2019, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 27 febbraio 2019, n. 49.

<sup>6</sup> La garanzia non è comunque concessa in favore di imprese che presentino esposizioni deteriorate antecedenti al 31 gennaio 2020.

<sup>7</sup> Il tasso di interesse non può superare il tasso di Rendistato con durata residua da 4 anni e 7 mesi a 6 anni e 6 mesi, maggiorato della differenza tra il CDS banche a 5 anni e il CDS ITA a 5 anni, come definiti dall'accordo quadro per l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica di cui all'articolo 1, commi da 166 a 178 della L. 232/2016, maggiorato dello 0,20 per cento.

<sup>8</sup> Il DL 23/2020 aumenta di 20 milioni il trasferimento di 80 milioni già disposto dal DL 18/2020.

<sup>9</sup> Si veda al riguardo il paragrafo 20 del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato come rivisto nella modifica del 3 aprile scorso e il paragrafo 30 del documento con cui la Commissione europea ha dato approvazione alla misura ([https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/202016/285511\\_2148349\\_27\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202016/285511_2148349_27_2.pdf)).

rimborsabili o agevolazioni fiscali, aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti e aiuti sotto forma di garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari)<sup>10</sup>.

Si prevede inoltre l'estensione delle facoltà operative del Fondo di garanzia per l'impiantistica sportiva (per 30 milioni) e del Fondo speciale per la concessione di contributi in conto interessi (per 5 milioni), entrambi gestiti e amministrati dall'Istituto per il credito sportivo.

Tra le altre misure volte a sostenere la continuità aziendale delle imprese che prima dell'emergenza sanitaria erano in equilibrio ve ne sono alcune che costituiscono deroghe transitorie a disposizioni in materia di diritto societario e fallimentare.

Tra queste si ricordano quelle: 1) sulla redazione del bilancio in corso (secondo il principio di prudenza, quindi non contabilizzando i profitti non ancora realizzati e iscrivendo a bilancio tutte le perdite, anche se non definitivamente realizzate); 2) sulla sospensione degli obblighi previsti dal codice civile per le società di capitali in tema di perdita del capitale sociale, in relazione alle perdite verificatesi nel corso degli esercizi chiusi entro la data del 31 dicembre 2020; 3) sulla sottrazione delle imprese all'apertura del fallimento e alle altre procedure fondate sullo stato di insolvenza, sino a quando durerà l'emergenza; 4) sul differimento integrale dell'entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (D.Lgs. 14/2019) al 1° settembre 2021. È prevista inoltre la sospensione dei termini di scadenza ricadenti o decorrenti nel periodo dal 9 marzo 2020 al 30 aprile 2020, relativi a vaglia cambiari, cambiali e altri titoli di credito e a ogni altro atto avente efficacia esecutiva.

Al fine di *rafforzare la disciplina dei poteri speciali nei settori di rilevanza strategica*, tra le altre cose, il decreto estende fino al 31 dicembre 2020 l'ambito applicativo del *golden power* (Regolamento europeo n. 452/2019) riguardante l'obbligo di notifica di specifiche delibere, atti od operazioni e il relativo potere di veto esercitabile dal Governo con riferimento alle operazioni rilevanti relative ai settori finanziario, creditizio e assicurativo, alle infrastrutture e tecnologie critiche (energia, trasporti, sicurezza alimentare, accesso a informazioni sensibili, robotica, semiconduttori, cybersicurezza, nanotecnologie, biotecnologie).

Tra le *disposizioni in campo fiscale e contabile* vi sono quelle che sospendono per i mesi di aprile e maggio i versamenti di imposte (ritenute alla fonte sui redditi da lavoro dipendente e assimilato, trattenute relative all'addizionale regionale e comunale all'Irpef, IVA) e di contributi previdenziali e assistenziali, nonché dei premi per l'assicurazione obbligatoria, per i soggetti che, rispetto ai corrispondenti mesi dello scorso anno, hanno registrato un calo dei ricavi o dei compensi superiore a soglie predeterminate, differenziate in base alla dimensione dei ricavi o dei compensi conseguiti nel 2019. I versamenti andranno effettuati in un'unica soluzione senza applicazione di interessi entro il 30 giugno oppure con un massimo di cinque rate mensili a decorrere da tale data. Viene sospesa l'applicazione delle ritenute sui redditi da lavoro autonomo per il periodo compreso tra il 17 marzo 2020 e il 31 maggio 2020, per i soggetti con ricavi o compensi non superiori a 400.000 euro. Il versamento delle ritenute

---

<sup>10</sup> Si veda [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/202016/285511\\_2148349\\_27\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202016/285511_2148349_27_2.pdf).

d'acconto non operate andrà effettuato, senza applicazione di sanzioni e interessi, dal sostituto in un'unica soluzione entro il 31 luglio 2020 o mediante rateizzazione fino a un massimo di cinque rate mensili di pari importo a decorrere dal mese di luglio 2020.

Tra le disposizioni in campo fiscale e contabile rientrano anche: quelle che consentono ai contribuenti di calcolare gli acconti delle imposte sui redditi e dell'IRAP secondo il metodo previsionale (ovvero sulla base dell'imposta presumibilmente dovuta per l'anno in corso) in luogo del metodo storico (e cioè sulla base del quantum derivante dalle dichiarazioni dell'anno precedente) senza incorrere in sanzioni e interessi, a condizione che lo scostamento tra l'acconto versato e quello dovuto rimanga entro il 20 per cento; quelle di proroga al 30 aprile, per l'anno 2020, del termine per la consegna delle certificazioni uniche relative ai redditi da lavoro dipendente e assimilati e ai redditi da lavoro autonomo; quelle volte alla semplificazione e alla digitalizzazione del processo tributario; quelle che ampliano anche all'acquisto dei dispositivi di protezione individuale, mascherine e occhiali, il credito d'imposta al 50 per cento per le spese di sanificazione degli ambienti di lavoro.

Il decreto prevede l'ulteriore proroga sino all'11 maggio 2020 dei *termini processuali in materia di giustizia civile, penale, amministrativa, contabile, tributaria e militare*.

Infine, *in materia di salute e lavoro* il decreto dispone tra le altre la corresponsione immediata, comprensiva degli arretrati, ai medici di medicina generale, ai pediatri di libera scelta e agli specialisti ambulatoriali convenzionati degli incrementi del trattamento economico indicati dall'Atto di indirizzo per il rinnovo dell'Accordo collettivo nazionale della medicina convenzionata, approvato dal Comitato di Settore Regioni-Sanità in data 9 luglio 2019 e integrato in data 29 agosto 2019.

Il decreto mira a semplificare e velocizzare le procedure amministrative a carico delle strutture sanitarie necessarie allo svolgimento di nuove pratiche mediche per l'utilizzo di attrezzature radiologiche, in particolare da parte delle strutture sanitarie e aree temporanee di emergenza, per tutta la durata dichiarata dello stato di emergenza. Inoltre, sempre limitatamente al periodo di durata dello stato di emergenza e al fine di migliorare la capacità di coordinamento e di analisi delle evidenze scientifiche disponibili, il decreto prevede norme concernenti la sperimentazione clinica dei farmaci, con riferimento a pazienti affetti dal virus COVID-19, nonché l'uso compassionevole (che concerne i medicinali sottoposti a sperimentazione clinica, con riferimento all'impiego degli stessi al di fuori della sperimentazione) dei farmaci in fase di sperimentazione destinato a tali pazienti.

## **2. Gli effetti finanziari delle misure contenute nel decreto**

Il decreto legge ha un impatto nullo sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (tab. 1). Gli impieghi ammontano a 300 milioni di euro e sono volti essenzialmente a estendere e ampliare alcune garanzie già disposte nel DL 18/2020 (principalmente il Fondo per le piccole e medie imprese, PMI). Le risorse di copertura, dello stesso importo, sono tutte individuate nel ridimensionamento delle risorse destinate dall'articolo 56 del DL 18/2020 all'istituzione di una sezione speciale del Fondo di garanzia per le PMI, a supporto della moratoria straordinaria relativa alle passività delle microimprese e delle PMI. In sostanza, in base a quanto indicato nella relazione

tecnica del provvedimento, il potenziamento del Fondo per le PMI disposto con il decreto in esame indurrebbe ad assumere un ricorso meno diffuso e per importi inferiori al beneficio della moratoria straordinaria prevista dall'articolo 56 del DL 18/2020.

A fronte della concessione di garanzie pubbliche sui finanziamenti bancari alle imprese da parte della SACE e della CDP, ai sensi degli articoli 1 e 2, la relazione tecnica non iscrive alcun impatto sui saldi delle Amministrazioni pubbliche in quanto la garanzia pubblica concessa è considerata come non standardizzata e pertanto il relativo impatto sull'indebitamento netto e sul fabbisogno è rinviato al momento dell'escussione della garanzia<sup>11</sup>. Viene tuttavia istituito un Fondo presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, con una dotazione iniziale di 1 miliardo di euro che, secondo le regole contabili<sup>12</sup>, va iscritto nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del decreto solo in termini di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato (e pertanto non è riportato nella tabella 1, riferita agli effetti finanziari sull'indebitamento netto). Alla copertura dell'onere si provvede mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato, per un corrispondente importo, delle risorse presenti su una contabilità speciale destinata alla medesima finalità (fondo di riserva per le garanzie concesse dallo Stato di cui all'articolo 37, comma 6 del DL 66/2014), senza pertanto alcuna appostazione aggiuntiva netta.

L'indicazione di un importo massimo delle garanzie concedibili (200 miliardi all'articolo 1 e ulteriori 200 all'articolo 2) e la previsione di procedure autorizzative, anche di tipo discrezionale, nella selezione dei finanziamenti di importo più ingente, potrebbero costituire un vincolo implicito per il controllo delle risorse da destinare al Fondo nei prossimi anni. Nonostante ciò, l'accantonamento nel bilancio dello Stato di un Fondo di 1 miliardo a fronte di un'esposizione potenziale di 400 volte superiore appare poco prudentiale, soprattutto se la copertura è demandata all'utilizzo delle risorse di una contabilità speciale destinata alla medesima finalità e quindi senza un effettivo incremento netto delle risorse accantonate.

Per quanto riguarda le garanzie della SACE destinabili alle PMI (30 miliardi dei 200 massimi indicati nell'articolo 1), anch'esse non imputate sull'indebitamento netto in quanto considerate non standardizzate, andrà verificato in sede di attuazione dell'operazione se esse possano invece, eventualmente, essere considerate in parte di carattere standardizzato, ove concesse a una larga platea di operatori economici mediante procedure semplificate per la verifica dei requisiti di accesso alla garanzia. In tale eventualità, il SEC2010 prevedrebbe la stima preventiva delle escussioni attese, mediante criteri probabilistici, con imputazione anticipata sull'indebitamento netto del relativo onere.

---

<sup>11</sup> Per le norme contabili previste dal SEC2010 relativamente alla concessione di garanzie standardizzate o meno si veda l'Appendice 2.

<sup>12</sup> Tale fondo è infatti posto a fronte di garanzie non standardizzate che lo Stato concede nei confronti delle esposizioni di SACE e CDP.

Per quanto riguarda le garanzie sui prestiti concesse attraverso il Fondo di garanzia per le PMI, si prevede un accantonamento e un effetto sull'indebitamento netto di 1,729 miliardi. Per le garanzie concesse alle imprese agricole attraverso ISMEA si stanziavano risorse per 100 milioni. A differenza delle garanzie della SACE e della CDP, queste garanzie sono considerate standardizzate e pertanto, secondo le regole contabili del SEC2010, devono essere registrati effetti sia sul saldo netto da finanziare che sull'indebitamento netto (si veda l'Appendice 2)<sup>13</sup>.

Nelle stime della relazione tecnica non vi è alcuna indicazione né sulla platea di imprese che potrebbero accedere ai prestiti garantiti né sull'ammontare degli eventuali finanziamenti. Si riportano solo gli effetti differenziali rispetto a quelli determinati dall'articolo 49 del DL 18/2020 che viene contestualmente abrogato. Tuttavia, neanche nella relazione tecnica di quest'ultimo si forniva una stima specifica per i singoli punti e quindi non è possibile ricostruire in dettaglio le stime complessive. Gli effetti espliciti più rilevanti sono imputati all'incremento della rischiosità degli impieghi del Fondo di garanzia per le PMI in relazione alla non considerazione nelle istruttorie bancarie per la valutazione dei prenditori ai fini dell'ottenimento del finanziamento dei moduli economico-finanziario e andamentale (già escluso nell'art. 49 del DL 18/20). Quest'ultimo viene ritenuto prevalente nella definizione della fascia di valutazione di rischio delle imprese garantite e gli effetti della sua esclusione sono stimati pari a 600 milioni di euro, mentre per l'esclusione del modulo economico-finanziario si stimano ulteriori 50 milioni di euro da accantonare al Fondo, ma in entrambi i casi non viene definito l'ammontare di finanziamento/garanzia a cui fanno riferimento.

A copertura di tali oneri si provvede mediante l'utilizzo delle risorse provenienti dall'abrogazione dell'articolo 49 del DL 18/2020 (1,5 miliardi per l'anno 2020 assegnati al Fondo di garanzia PMI) e, per i restanti 249 milioni di euro, mediante corrispondente riduzione delle somme autorizzate per l'anno 2020 dall'articolo 56, comma 6, del DL 18/2020. Nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DL 23/2020, e quindi nella tabella 1, sono riportati solo gli elementi aggiuntivi rispetto a quanto previsto dall'articolo 49 del DL 18/2020: quelli dati dalla somma dell'incremento del Fondo di garanzia PMI (229 milioni) e dell'incremento dello stanziamento destinato all'ISMEA (20 milioni).

Con riferimenti a queste ultime misure, non appare condivisibile la mancata iscrizione di effetti sul fabbisogno. Già dal prossimo anno, anche prima che inizino i rimborsi dei prestiti (previsti a partire dal ventiquattresimo mese), vi è rischio che si manifestino delle perdite con riferimento alle garanzie concesse che avranno un riflesso sui conti di cassa in presenza di imprese che dovessero non sopravvivere alla crisi. Inoltre, l'importo appostato nel Fondo per le PMI appare non essere sufficiente alla copertura del rischio derivante dalle garanzie potenzialmente richiedibili (si veda paragrafo 3).

---

<sup>13</sup> Si ricorda che il Fondo di garanzia PMI è gestito da Mediocredito Centrale per conto dello Stato e le relative giacenze sono appostate in un apposito conto della tesoreria statale. Pertanto gli accantonamenti al fondo a fronte delle garanzie concesse non determinano effetti in termini di fabbisogno, mentre le movimentazioni in uscita al momento delle escussioni delle garanzie impattano su tale saldo e sul debito delle Amministrazioni pubbliche.

Appaiono invece remoti i rischi di riclassificazione contabile dell'operazione ai fini del debito. L'unico fattore di criticità è rappresentato dal livello eccezionalmente elevato della garanzia che copre fino al 100 per cento dei finanziamenti bancari erogati alle PMI. Conseguentemente le banche sono totalmente sollevate dal rischio di credito che ricade interamente sullo Stato, il quale, in linea puramente teorica, potrebbe essere considerato il soggetto che concede i crediti alle PMI e acquisisce la relativa provvista da parte delle banche. In tale ipotesi teorica, l'operazione inciderebbe sul debito pubblico. Tuttavia, il livello elevato della garanzia è stato giudicato dalla Commissione europea<sup>14</sup> conforme alle previsioni del Quadro temporaneo per gli aiuti di Stato<sup>15</sup>.

Anche la copertura dell'estensione delle facoltà operative del Fondo di garanzia per l'impiantistica sportiva (per 30 milioni) e del Fondo speciale per la concessione di contributi in conto interessi (per 5 milioni) e dell'esenzione da imposta di bollo delle domande di concessione della cassa integrazione in deroga (16 milioni) è affidata a una riduzione delle somme previste dall'articolo 56 del DL 18/2020.

### **3. Analisi preliminare di quantificazione degli effetti delle misure di garanzia su prestiti**

Questo paragrafo intende offrire, sulla base del disegno normativo descritto, una prima quantificazione degli effetti di queste misure sulle risorse disponibili per le imprese e dei possibili effetti sui conti pubblici.

Come già illustrato, nel caso del Fondo di garanzia per le PMI, il livello delle garanzie che verranno attivate dipende, in assenza di un tetto prefissato, soltanto dall'effettiva domanda delle imprese. Dato che il decreto prevede, come già descritto, un potenziamento del funzionamento ordinario del Fondo di garanzia, può essere interessante valutare il livello massimo di garanzie oggi potenzialmente disponibili per le imprese. Questo esercizio può essere utile sotto due diverse prospettive: da un lato, quella della capacità di queste misure di garantire alle imprese finanziamenti adeguati rispetto alle loro possibili esigenze di liquidità; dall'altro, quella della valutazione delle risorse pubbliche richieste per far fronte, dati i rischi di inadempimento, al livello massimo di finanziamenti richiesti. Peraltro, nel decreto non viene fissato un limite massimo di garanzie attivabili, a differenza di quanto invece avviene per il nuovo Fondo SACE per le grandi imprese e, in via residuale per le PMI. In questo caso si delineano le condizioni di accesso e si fissa l'ammontare massimo di garanzie attivabili, pari a 200 miliardi.

L'analisi è limitata alle due garanzie più rilevanti sul piano quantitativo: 1) la garanzia fissata al 90 per cento (art. 13, c. 1, lettera c)), ed estesa al 100 per cento nel caso di riassicurazione, per le imprese con ricavi inferiori a 3,2 milioni di euro (lettera n)); 2) la garanzia al 100 per cento per importi fino a 25.000 (lettera m)). Vengono considerate

---

<sup>14</sup> In data 14 aprile 2020.

<sup>15</sup> Adottato dalla Commissione europea il 19 marzo e modificato il 3 aprile 2020.

anche le rinegoziazioni nella misura in cui, in alternativa alle linee di credito 1) e 2), siano coerenti con i limiti di accesso alle nuove garanzie.

Come già descritto paragrafo 1, l'articolo 13 del DL 23/2020 estende la portata delle possibilità di accesso delle imprese al Fondo di garanzia delle PMI. Con riferimento alle diverse dimensioni del suo potenziamento, l'analisi considera: l'estensione della platea di riferimento per l'accesso al Fondo di garanzia; l'incremento da 2,5 a 5 milioni del plafond massimo per ciascuna impresa; l'innalzamento delle quote di garanzia sulla base delle diverse tipologie di finanziamento; l'attivazione della nuova linea di credito con ammissione gratuita e automatica per finanziamenti fino a 25.000 euro.

In particolare, per quanto riguarda il perimetro delle imprese ammissibili al Fondo per le PMI, l'articolo 13 si rivolge a imprese con meno di 500 dipendenti, prevalentemente PMI (imprese con meno di 250 dipendenti e con un fatturato fino a 50 milioni di euro o un totale attivo di bilancio fino a 43 milioni) e una parte delle grandi imprese (quelle con un numero di dipendenti compreso tra 250 e 499) che normalmente non hanno accesso al Fondo. La platea generale di riferimento per il Fondo è stata selezionata in base alle esclusioni definite dalla normativa. In particolare, sono stati esclusi alcuni settori (principalmente il settore finanziario e assicurativo e la Pubblica amministrazione) e le imprese non attive. Per l'analisi sono state quindi considerati 4,7 milioni di soggetti che rientrano nelle categorie delle persone fisiche soggette a Irpef (circa 3,8 milioni tra lavoratori autonomi, imprenditori e società di persone) e delle società di capitali (circa 0,8 milioni). Ulteriori esclusioni dal beneficio sono definite, nella quantificazione, da situazioni specifiche delle imprese, come, ad esempio, nel caso della loro non ammissibilità rispetto ai criteri di rischio e dalla assenza di ricavi e di altre condizioni quantitative di accesso.

Per effettuare l'analisi si è fatto ricorso a due diverse banche dati. Per i beneficiari persone fisiche, che includono i lavoratori autonomi, gli imprenditori individuali e le società di persone, in assenza dei dati di bilancio, sono stati utilizzati i dati delle dichiarazioni dei redditi relativi al 2017, ultimo anno disponibile. Questi dati, seppure aggregati, permettono di identificare la ripartizione dei beneficiari per classe di ricavo e di calcolare in misura sufficientemente dettagliata i limiti per la concessione delle garanzie basati sui ricavi e sulle spese per il personale. Rimane tuttavia un certo grado di imprecisione sottostante alle stime di questo aggregato che tuttavia, come si può osservare nei risultati successivamente riportati, costituisce una quota minore rispetto alle stime per l'aggregato delle società di capitali. Per quest'ultimo aggregato la stima è più puntuale in quanto è stato utilizzato il modello di microsimulazione MEDITA dell'UPB e quindi l'analisi è stata effettuata sui bilanci delle singole imprese del comparto non finanziario per le quali sono disponibili i dati del 2018 (complessivamente 851.000 imprese).

La quantificazione è basata su alcune ipotesi fondamentali che portano a identificare un massimo teorico di garanzie attivabili:

- 1) Coerentemente con l'obiettivo di stimare il livello massimo delle garanzie attivabili dalle imprese, si assume che quelle che avevano già diritto al Fondo per le PMI (secondo le regole in vigore prima del DL 18/2020 e del DL 23/2020) non ne abbiano mai usufruito. Di conseguenza, in base all'articolo 13, sia per queste

imprese sia per quelle che fino all'introduzione del decreto in esame non potevano accedere al Fondo si ipotizza un tiraggio massimo per 5 milioni, il plafond disponibile condizionatamente al rispetto degli altri vincoli imposti dalla norma.

- 2) Con riferimento ai finanziamenti potenzialmente oggetto delle garanzie del Fondo di garanzia PMI non si considerano ipotesi comportamentali da parte delle imprese rispetto alla scelta di aderire al Fondo: l'impresa, se ammessa, fa richiesta di un prestito garantito sfruttando il massimo importo consentito dalla norma (tenendo conto dei vincoli imposti sul fatturato o sul costo del lavoro o sul costo del capitale).
- 3) Per l'ammissibilità alla garanzia del Fondo, solo nel caso dei finanziamenti di importo massimo pari a 25.000 euro è garantita l'automaticità e quindi l'accesso all'intera platea delle imprese interessate; per gli altri tipi di finanziamento, gli intermediari creditizi dovrebbero continuare a operare secondo la valutazione del merito di credito escludendo quindi le imprese più rischiose. Quando è stato possibile, come nel caso delle società di capitali, queste sono state escluse dall'analisi. Infine, si ipotizza che tutte le imprese possano certificare, quando richiesto dalla procedura di ammissione, i danni dovuti alla emergenza COVID-19.

Oltre alla esclusione implicita sulla base delle variabili che definiscono le possibilità di accesso, per l'accesso alle garanzie di cui alle lettere c) e n) sono state escluse le imprese più rischiose sul piano del merito del credito. Si ricorda che in questo caso si assume che, seppure il Fondo considererà ammissibili tutte le imprese proposte dai soggetti finanziatori, questi effettueranno una selezione preliminare basata sulle condizioni di rischio delle imprese, non ammettendo quelle imprese che il Fondo, secondo le sue procedure ordinarie, avrebbe comunque escluso. A questo fine, è stata assegnata alla singola impresa una fascia di rischio che varia da 1 a 5, il più possibile coerente con le indicazioni fornite dal Fondo di garanzia, e le imprese in fascia 5, quelle più rischiose, non sono considerate ammissibili. La fascia per ciascuna impresa è stata costruita utilizzando un indicatore esogeno disponibile nella banca dati Bureau van Dijk in modo da renderla equivalente a quella utilizzata dal Fondo per determinare l'ammissibilità dei finanziamenti alle garanzie.

Va ricordato che il Fondo considera cinque fasce di rischio (da 1 a 5) a ciascuna delle quali viene associata una probabilità massima di inadempimento. Alle imprese attribuite nella fascia 5 viene assegnata una probabilità di inadempimento massima pari al 23 per cento e generalmente non sono ammesse alla garanzia (con l'eccezione, ad esempio, dei finanziamenti di microcredito, delle start up innovative e degli investimenti di portafoglio). L'impresa è assegnata alla sua specifica fascia di rischio sulla base di un indice composito determinato sia dalla valutazione di indicatori di bilancio delle imprese (definiti nel Modulo economico-finanziario) sia da specifici indicatori relativi alla qualità del soggetto più strettamente legata al credito (Modulo andamentale che raccoglie informazioni della Centrale dei rischi).

- 4) Infine, rispetto all'accesso da parte della stessa impresa alle diverse linee di garanzia attivate dalle lettere c) e n) e dalla lettera m) dell'articolo 13 viene assunto che le due misure siano tra loro cumulabili, come già evidenziato nel

paragrafo 1. Quindi, si ipotizza che venga richiesta per prima la garanzia dei 25.000 euro e l'eventuale ulteriore richiesta sarà condizionata dal limite quantitativo imposto sul valore dei ricavi, del costo del personale e del costo del capitale al netto dell'importo sul quale si è già ottenuta la garanzia.

La tabella 2 riporta i risultati delle stime relative alle persone fisiche e alle società di persone. Complessivamente questi soggetti potrebbero attivare un massimo di garanzie di circa 130 miliardi ripartiti sui 3,8 milioni di beneficiari effettivi (quasi la totalità della platea considerata). Tra i beneficiari che possono ottenere la garanzia relativa ai 25.000 euro, circa il 78 per cento si colloca su classi di ricavo inferiori ai 100.000 euro. Di conseguenza le garanzie relative a questi finanziamenti non superano in media gli 8.300 euro. Complessivamente, per questi soggetti i finanziamenti e le corrispondenti garanzie potrebbero superare i 31 miliardi. Per i soggetti con ricavi inferiori a 100.000 euro che non hanno la possibilità di sfruttare le ulteriori condizioni per il limite di accesso (limite basato sui costi del personale o sulla liquidità dei successivi 12 o 18 mesi), il beneficio si esaurisce con questa tipologia di garanzia. Per oltre la metà delle persone fisiche è tuttavia possibile ottenere, sulla base del maggiore dei limiti previsti per i finanziamenti ammessi, ulteriori garanzie con riferimento alle lettere c) e n) del comma 1 dell'articolo 13. Si tratterebbe di quasi 100 miliardi di ulteriori garanzie, che si sommano a quelle della lettera m). Queste ulteriori garanzie presentano un valore medio più elevato (circa 45.500 euro) per l'assenza del tetto dei 25.000 euro, e per un numero consistente di imprese che può beneficiare di finanziamenti più elevati, rispetto a quelli che otterrebbe in base al fatturato, in virtù del limite basato sui costi del personale o sulla liquidità dei successivi 12 o 18 mesi<sup>16</sup>.

La tabella 3 riporta la stima dei prestiti garantiti potenzialmente richiedibili dalle società di capitali. In questo caso, oltre 727.000 imprese (più dell'85 per cento della platea delle imprese considerate) potrebbero beneficiare di garanzie superiori a 371 miliardi di euro.

Le imprese appartenenti alla fascia di rischio 5 (circa 42.600 imprese, pari al 6,2 per cento del totale) potranno avere accesso alla sola garanzia fino a 25.000 euro, che si ricorda viene assegnata in modo automatico. In questo caso, si potrebbero attivare finanziamenti di questo tipo fino a circa 14 miliardi (oltre il 74 per cento delle imprese ha ricavi più elevati di 100.000 euro).

Per i finanziamenti di cui all'articolo 13, comma 1, lettere c) e n) (quasi 603.000 imprese), il complesso delle garanzie sui prestiti richiesti potrebbe attestarsi su un valore massimo di oltre 356 miliardi.

---

<sup>16</sup> Va sottolineato a questo proposito che le imprese che hanno ricavi inferiori a 100.000 e per le quali il 25 per cento dei ricavi è superiore al doppio del costo del personale, potranno godere della sola garanzia della lettera m) (peraltro, in questo caso, inferiore a 25.000 euro) e saranno quindi automaticamente escluse da altre garanzie. L'accesso ad altre garanzie potrà infatti essere possibile solo se il doppio degli oneri del personale o l'ammontare di liquidità necessaria per i successivi 12 o 18 mesi superano il 25 per cento dei ricavi.

Complessivamente, considerando congiuntamente le persone fisiche e le società di capitali, si stima che le garanzie attivabili potrebbero raggiungere 502 miliardi (quasi 46 miliardi per oltre 4,4 milioni di beneficiari solo per i prestiti che non superano 25.000 euro) (tab. 3). La ripartizione settoriale delle garanzie massime potenziali evidenzia una maggiore concentrazione nei settori della manifattura (l'11,9 per cento dei beneficiari e il 28,2 per cento delle garanzie) e del commercio (il 33,5 per cento dei beneficiari e il 27,1 per cento delle garanzie) (tab. 4). Con riferimento ai sottosettori che sono stati per primi interessati alle restrizioni dovute alla emergenza COVID-19 ("sottosettori di primo impatto"<sup>17</sup>), che rappresentano il 36,7 per cento dei beneficiari, si stima una attivazione potenziale massima delle garanzie pari all'8,5 per cento del totale potenziale.

Sulla base di questa stima dell'ammontare potenziale massimo di garanzie si è quindi proceduto alla quantificazione dei corrispondenti accantonamenti al Fondo di garanzia PMI. Queste analisi consentono di identificare le risorse che potrebbero rendersi necessarie a copertura dei rischi che derivano dall'ampliamento della platea dei beneficiari e delle garanzie.

Anche per la stima delle esigenze di accantonamento al Fondo, è stato usato un procedimento diverso per le persone fisiche e per le società di capitali.

Con riferimento alle persone fisiche, non disponendo dei dati di bilancio, non è possibile effettuare una ricostruzione puntuale delle probabilità di inadempimento. L'accantonamento è stato quindi calcolato sulla base della probabilità di inadempimento media risultante dai dati dell'attività del Fondo nel 2019, pari al 4 per cento.

Nel caso delle società di capitali, la valutazione dell'accantonamento corrispondente alle garanzie potenziali, è stata ricavata sulla base delle indicazioni della lettera g) dell'articolo 13. In questo caso, a ciascuna impresa è stato possibile applicare la specifica classe di rischio ricostruita con il modello di microsimulazione dell'UPB sulla base dei soli indicatori di bilancio (seguendo lo schema previsto dal modulo economico- finanziario del Fondo di garanzia).

Dall'analisi emerge che per le persone fisiche e le società di persone si stima una necessità di accantonamento al Fondo di quasi 5,2 miliardi relativi a circa 130 miliardi di garanzie. Per le società di capitali, si stima un ammontare di accantonamenti necessari pari a circa 9,7 miliardi per oltre 371 miliardi di garanzie. Nel totale, ne deriva un impegno potenziale complessivo per la finanza pubblica di quasi 15 miliardi (solo parzialmente soddisfatto dalla vigente dotazione del Fondo di garanzia) corrispondente a oltre 502 miliardi di potenziali garanzie attivate (tab. 5).

Come già specificato, l'esercizio di quantificazione implica che l'accantonamento stimato corrisponda al livello massimo delle garanzie potenzialmente attivabili. Tuttavia, a parità di questo ammontare di garanzie, la valutazione dell'accantonamento potrebbe risultare sottostimata per varie ragioni. Si possono individuare sia fattori legati alle ipotesi

---

<sup>17</sup> Questi sottosettori comprendono: gli interi settori dell'alloggio, ristorazione e turismo e delle attività culturali, ricreative e sportive; solo alcuni comparti del settore trasporto e magazzino, della istruzione, delle altre attività di servizi e del commercio.

utilizzate nelle stime, anche in ragione dei dati disponibili, sia elementi impliciti nelle stesse disposizioni operative per il Fondo.

Per quanto riguarda i primi, le diverse probabilità di inadempimento utilizzate fanno necessariamente riferimento alla situazione delle imprese precedente alla crisi – come peraltro potrà essere fatto anche dal Fondo di Garanzia (seppure su dati del 2019 più aggiornati rispetto a quelli per noi disponibili). Nella analisi non è stata fatta alcuna ipotesi sul probabile incremento del rischio di inadempimento associato alle imprese, che potrebbe essere significativamente più elevato anche per quelle che prima dell'emergenza COVID-19 non presentavano segnali di sofferenza.

Inoltre, l'analisi quantitativa non tiene neanche conto degli effetti potenzialmente derivabili dall'aumento delle garanzie pubbliche. In particolare, le banche a fronte di garanzie al 90 per cento, potrebbero essere incentivate ad assegnare alle singole imprese tassi di rischiosità più favorevoli rispetto a quanto avrebbero fatto in passato e che sono alla base dell'analisi proposta.

Conseguenze di rilievo potrebbero derivare anche dalle indicazioni della lettera g) dell'articolo 13, nella quale si prescrive che per il calcolo dell'accantonamento al Fondo si debba fare riferimento alla fascia di rischio calcolata sulla base del solo modulo economico-finanziario. Solo nel medio periodo il Fondo dovrà tenere conto delle informazioni del modulo andamentale, attraverso un monitoraggio bimestrale in funzione dei dati della Centrale rischi della Banca d'Italia. Come peraltro sottolineato anche nella relazione tecnica, la sola eliminazione del modulo andamentale, almeno nel breve periodo, può avere effetti importanti e imporre un rifinanziamento del Fondo nei prossimi anni. In particolare, utilizzando un indicatore esogeno disponibile nella banca dati Bureau van Dijk si può stimare che l'applicazione del modulo andamentale richiederebbe di raddoppiare l'accantonamento necessario.

#### **4. Alcune considerazioni generali**

La rapida diffusione dell'emergenza sanitaria, a partire dalla fine di febbraio, ha cambiato il quadro congiunturale con una velocità e un'intensità senza precedenti in tempi di pace. Per contenere la diffusione dell'epidemia sono state introdotte misure di prevenzione basate sul distanziamento sociale, che implicano fortissimi costi economici. In base alle recenti stime dell'UPB<sup>18</sup>, la pandemia da COVID-19 e le conseguenti misure restrittive dovrebbero determinare una riduzione dell'attività economica di circa quindici punti percentuali nel primo semestre dell'anno; assumendo un'apertura

---

<sup>18</sup> Si veda la Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "[Nota sulla congiuntura – aprile 2020](#)" e Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "[Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2020](#)", 29 aprile 2020.

graduale a maggio delle attività produttive e che non vi siano ripartenze nei contagi, la ripresa dell'economia italiana dovrebbe manifestarsi dal terzo trimestre.

Le imprese, sia quelle solvibili sia quelle meno solvibili, a fronte di un calo dei fatturati, si trovano a dover sostenere spese inderogabili, con notevoli conseguenze sulle condizioni di liquidità. Ciò si ripercuote in maniera grave sulla situazione economica di molte di esse e può, anche alla luce dell'incertezza sull'ulteriore durata della pandemia, avere effetti a più lungo termine tali da metterne in pericolo la sopravvivenza.

Le misure adottate con il decreto in esame, simili a quelle introdotte in altri paesi europei (si veda l'Appendice 3), rivestono un ruolo determinante nel contrastare gli effetti della pandemia sulla liquidità delle imprese, dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti titolari di partita di IVA e nell'evitare che carenze di liquidità nel breve termine si trasformino in insolvenze. Le banche e gli altri intermediari finanziari vengono messi nelle condizioni di poter mantenere un adeguato flusso di credito all'economia grazie alla previsione di ponderose garanzie pubbliche e all'allentamento di alcuni requisiti patrimoniali decisi dalla Banca centrale europea e dalla Banca d'Italia. In assenza delle misure adottate l'attività economica subirebbe rallentamenti ancora più bruschi che si protrarrebbero oltre il superamento degli effetti della pandemia.

L'efficacia di tali misure dipende in modo cruciale dalla rapidità di implementazione delle stesse e dal fatto che l'erogazione del credito non sia rallentata da incertezze attuative e da complessi adempimenti amministrativi. Molte imprese, soprattutto le più piccole, potrebbero trovarsi nelle condizioni di non poter attendere tempi relativamente lunghi di erogazione del credito. Soprattutto i prestiti più contenuti, ossia quelli alle PMI, ai lavoratori autonomi e ai titolari di partita IVA danneggiati dalla pandemia per importi pari al 25 per cento del fatturato del 2019 fino a un massimo di 25.000 euro, dovrebbero essere erogati nel più breve tempo possibile sulla base di autocertificazioni e compatibilmente con il rispetto della normativa sull'antiriciclaggio. Istruttorie più attente, ma sempre rapide, andrebbero invece riservate ai prestiti garantiti di importi più elevati. Si tratta di un delicato equilibrio tra l'urgenza delle imprese di vedersi accordato del credito e l'esigenza delle banche di poter valutare al meglio il merito di credito del proprio cliente.

Fatta eccezione per le imprese in sofferenza al 31 dicembre del 2019, le misure a sostegno della liquidità sono sostanzialmente universali. Tale caratteristica, almeno in una prima fase, è necessaria e comprensibile per consentire a tutte le imprese colpite dalla sospensione dell'attività e quindi in crisi di liquidità di avere accesso al credito; in una fase successiva è verosimile tuttavia dover dare priorità a misure selettive in favore delle imprese dei settori più colpiti dall'emergenza. L'universalità consente di richiedere prestiti anche a soggetti meno solidi, in alcuni casi destinati a non sopravvivere già prima che si diffondesse la pandemia; in casi estremi, si potrebbero inoltre realizzare comportamenti opportunistici di utilizzo della garanzia pubblica a fini diversi da quelli

previsti dal decreto a sostegno dell'attività imprenditoriale. Ciò rischia di produrre effetti negativi sui conti pubblici nel medio termine.

Le misure sono disegnate in modo tale che le garanzie pubbliche non debbano necessariamente riguardare nuovo credito. Sono infatti consentite, a certe condizioni, anche le rinegoziazioni e riassicurazioni di prestiti, riducendo così la portata della norma ai fini di creazione di nuova liquidità. Nel caso dei prestiti garantiti dal Fondo di garanzia per le PMI (con l'eccezione di quelli fino a 25.000 euro<sup>19</sup>) la rinegoziazione dei debiti in essere è consentita purché vi sia un incremento del nuovo ammontare del finanziamento non inferiore al 10 per cento<sup>20</sup>. Vi è chiaramente un incentivo da parte delle banche a richiedere a imprese meno solide la rinegoziazione di debiti esistenti o estensioni delle garanzie prima di concedere eventuale ulteriore credito. Tali possibilità andrebbero tuttavia valutate a fronte di risorse pubbliche limitate.

In base alle informazioni raccolte nel contesto dei lavori della Task Force per le misure a sostegno della liquidità apparse sul sito del Ministero dell'Economia e delle finanze e dell'ABI lo scorso 25 aprile emerge che dal 17 marzo sono arrivate al Fondo di Garanzia 20.824 domande con riferimento alle misure introdotte con i decreti 18/2020 e 23/2020. Di queste: 898 sono operazioni di rinegoziazione e/o consolidamento del debito con credito aggiuntivo di almeno il 10 per cento del debito residuo e con incremento della percentuale di copertura all'80 o al 90 per cento; 2.213 sono operazioni con beneficio della sola gratuità della garanzia, che a normativa previgente erano a titolo oneroso; 4.399 sono operazioni di riassicurazione, con percentuale della copertura al 90 per cento. Non sono ancora disponibili informazioni sulle domande di prestito garantite attraverso SACE<sup>21</sup>.

Infine, non è chiaro se e come i prestiti garantiti in base a queste misure possano integrarsi con quelli ottenibili attraverso il nuovo Fondo di garanzia europeo COVID-19 del Gruppo BEI in grado di sostenere prestiti fino a 200 miliardi per l'economia europea

---

<sup>19</sup> L'art. 13, c. 1, lettera m) non esclude a priori la possibilità di utilizzare il prestito massimo di 25.000 euro per rinegoziare prestiti già esistenti. Infatti, alla lettera m) si definisce nuovo finanziamento un ammontare di credito almeno pari alle esposizioni di ciascuna impresa verso i soggetti che erogano i finanziamenti eventualmente decurtate di quelle venute naturalmente a scadenza, ovvero estinte per decisione autonoma del soggetto finanziato. Tuttavia questa possibilità è stata esclusa con una Circolare dell'ABI dello scorso 24 aprile ([https://www.abi.it/DOC\\_Info/Lettere%20circolari%20Covid/Imprese/UCR-000791%2024%20aprile%202020.pdf](https://www.abi.it/DOC_Info/Lettere%20circolari%20Covid/Imprese/UCR-000791%2024%20aprile%202020.pdf)) dove si specifica che il prestito fino a 25.000 euro non può essere utilizzato per compensare alcun prestito preesistente, anche nella forma dello scoperto di conto corrente; la compensazione determinerebbe in questo caso un avvio del rimborso prima dei 24 mesi, facendo decadere la garanzia in quanto non più conforme al Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato della Commissione europea.

<sup>20</sup> Nel caso dei prestiti assistiti da garanzia della SACE la norma del decreto non esclude operazioni di rifinanziamento definendo nuovo finanziamento un ammontare di credito almeno pari alle esposizioni di ciascuna impresa verso i soggetti che erogano i finanziamenti eventualmente decurtate di quelle venute naturalmente a scadenza. Tuttavia operazioni di rinegoziazione sono considerate non ammissibili dal Manuale operativo della SACE per la concessione di garanzie dello Stato su finanziamenti alle imprese da parte delle banche pubblicato lo scorso 21 aprile ([https://www.abi.it/DOC\\_Info/Lettere%20circolari%20Covid/Imprese/UCR-000766%2021%20aprile%202020.pdf](https://www.abi.it/DOC_Info/Lettere%20circolari%20Covid/Imprese/UCR-000766%2021%20aprile%202020.pdf)).

<sup>21</sup> Delle rimanenti domande, 5.200 sono riferite a finanziamenti fino a 25.000 euro, con percentuale della copertura al 100 per cento; 8.081 sono operazioni di garanzia diretta, con percentuale della copertura all'80 per cento; 33 sono operazioni riferite a piccole *mid cap* con percentuale di copertura all'80 e al 90 per cento. Si veda [https://www.abi.it/DOC\\_Info/Comunicati-stampa/Comunicato%20Task%20Force%2025-04-2020.pdf](https://www.abi.it/DOC_Info/Comunicati-stampa/Comunicato%20Task%20Force%2025-04-2020.pdf).

(si veda l'Appendice 4). Generalmente, le garanzie sui prestiti ottenibili attraverso gli strumenti del Gruppo BEI richiedono che l'esposizione al rischio degli intermediari finanziari sia almeno del 10-20 per cento. Pertanto, le garanzie statali introdotte dal decreto in esame potrebbero risultare più convenienti sia per le imprese sia per le banche, con il rischio che l'Italia possa non beneficiare pienamente dei nuovi strumenti messi a disposizione dal Gruppo BEI. Tuttavia, vi sono segnali che la BEI e le banche di promozione nazionali (inclusa la CDP) stiano attivando forme di collaborazione per assicurare la complementarità tra schemi di garanzia nazionali e sovranazionali (si veda Appendice 4). In ogni caso, il Fondo di garanzia della BEI diventerà operativo solo dopo che gli Stati membri che rappresentano almeno il 60 per cento del capitale della BEI avranno assunto i necessari impegni finanziari e quindi non è immediatamente disponibile.

Alcune considerazioni emergono con riferimento al medio termine e, in particolare, alla capacità delle imprese di reagire allo *shock* causato dalla pandemia e di sostenere il peso del debito che potrebbero accollarsi nei prossimi mesi.

La perdita di fatturato subita negli ultimi e nei prossimi mesi fino alla completa cancellazione delle misure di restrizione e distanziamento sociale non necessariamente sarà immediatamente recuperabile. Le imprese impiegheranno del tempo per ritornare alle condizioni di redditività precedenti la pandemia. Quelle che avranno la capacità di sopravvivere alla crisi si troveranno con i propri bilanci appesantiti dall'indebitamento al quale avranno avuto nel frattempo accesso e sarà più difficile ricorrere a forme di credito aggiuntivo. Ciò si rifletterà inevitabilmente anche sui bilanci delle banche data la maggiore rischiosità dei propri clienti, soprattutto per la parte non garantita dei prestiti.

Per far fronte a questi aspetti vi sono alcune ipotesi di intervento in discussione in questi giorni che potrebbero da un lato, nel breve termine, ridurre le esigenze di liquidità delle imprese diminuendo anche marginalmente le necessità di ricorrere al credito e, dall'altro, nel medio termine, incentivare la capitalizzazione delle imprese per riequilibrare i loro bilanci in termini di capitale proprio e capitale di debito.

Rientrano nella prima tipologia di misure, oltre all'accelerazione dei pagamenti dei debiti delle Amministrazioni pubbliche nei confronti dei fornitori già in discussione, la possibilità di accelerare e semplificare le procedure dei rimborsi di imposta. Nel settore del turismo, ad esempio, è frequente per le PMI l'accumulazione di crediti di imposta per effetto delle differenti aliquote applicabili su vendite ed acquisti (rispettivamente, 10 e 22 per cento) e l'impossibilità, viste le caratteristiche strutturali di tali imprese, di utilizzarli in compensazione. Vi è anche in discussione l'ipotesi di introdurre misure selettive, commisurate alla perdita di fatturato e alle spese inderogabili, di trasferimenti diretti alle imprese da parte dello Stato per ridurre la loro necessità di ricorso all'indebitamento. Si tratterebbe tuttavia di misure con un impatto rilevante sui conti pubblici.

Nell'ambito della seconda tipologia, nel medio termine, è prevista l'introduzione di incentivi alla capitalizzazione delle imprese per riequilibrarne i bilanci e aumentare la capacità di assorbimento di perdite. Occorre ricordare, tuttavia, che le imprese potrebbero trovare un limite nella possibilità di ricorrere a nuovo capitale di rischio. Proprio per questa ragione, vi sono discussioni sull'opportunità di sostenere la patrimonializzazione delle imprese, almeno in una prima fase, attraverso capitale pubblico.

**Tab. 1** – Effetti del DL 23/2020 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche  
(importi lordi in milioni di euro)

	2020
<b>IMPIEGHI <sup>(1)</sup></b>	<b>300,1</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,02</i>
<b>Maggiori spese</b>	<b>284,1</b>
<b>Maggiori spese correnti</b>	<b>5,1</b>
Stanziamenti per incarichi di studio, consulenza, valutazione e assistenza ai fini della predisposizione dello schema di convenzione MEF-SACE	0,1
Contributi in conto interessi, fino al 31/12/2020, sui finanziamenti erogati dall'Istituto per il Credito Sportivo o da altro istituto bancario per le esigenze di liquidità delle Federazioni Sportive Nazionali, delle Discipline Sportive Associate, degli Enti di Promozione Sportiva, delle associazioni e delle società sportive dilettantistiche	5,0
<b>Maggiori spese in conto capitale</b>	<b>279,0</b>
Rifinanziamento del Fondo di garanzia PMI	229,0
Assegnazione risorse a ISMEA per garanzie in favore delle imprese agricole e della pesca	20,0
Garanzie, fino al 31/12/2020, sui finanziamenti erogati dall'Istituto per il Credito Sportivo o da altro istituto bancario per le esigenze di liquidità delle Federazioni Sportive Nazionali, delle Discipline Sportive Associate, degli Enti di Promozione Sportiva, delle associazioni e delle società sportive dilettantistiche	30,0
<b>Minori entrate</b>	<b>-16,0</b>
Esenzione imposta di bollo domande presentate da datori di lavoro per accesso a misure speciali per ammortizzatori sociali a causa dell'emergenza da COVID-19	-16,0
<b>RISORSE <sup>(1)</sup></b>	<b>300,1</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,02</i>
<b>Minori spese</b>	<b>-300,1</b>
<b>Minori spese correnti</b>	<b>-0,1</b>
Tabella A - MEF	-0,1
<b>Minori spese in conto capitale</b>	<b>-300,0</b>
Riduzione risorse destinate all'istituzione di una sezione speciale del Fondo di garanzia per le PMI, a supporto della moratoria straordinaria relativa alle passività delle microimprese e delle PMI - art. 56 del DL 18/2020	-300,0
<b>Maggiori entrate</b>	<b>0,0</b>
<b>ENTRATE NETTE</b>	<b>-16,0</b>
<b>USCITE NETTE</b>	<b>-16,0</b>
<i>Correnti</i>	<i>5,0</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>-21,0</i>
<b>INDEBITAMENTO NETTO</b>	<b>0,0</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,0</i>

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 23/2020.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

**Tab. 2** – Importi massimi delle garanzie potenziali per le persone fisiche e le società di persone

Persone fisiche e società di persone	Garanzie art. 13, c. 1, lett. m)			Garanzie art. 13, c. 1, lett. c) e n)			Totale		
	Numero beneficiari (migliaia)	Ammontare (mln di euro)	Importo medio (euro)	Numero beneficiari (migliaia)	Ammontare (mln di euro)	Importo medio (euro)	Numero beneficiari (migliaia)	Ammontare (mln di euro)	Importo medio (euro)
Fatturato <100.000	2.957	10.708	3.621	1.359	21.805	16.043	2.957	32.512	10.995
Fatturato >100.000	821	20.537	25.000	827	77.631	93.897	821	98.168	119.500
<b>Totale</b>	<b>3.778</b>	<b>31.245</b>	<b>8.269</b>	<b>2.186</b>	<b>99.436</b>	<b>45.490</b>	<b>3.778</b>	<b>130.680</b>	<b>34.586</b>

Fonte: elaborazioni su dati dell'Agenzia delle entrate, Analisi delle dichiarazioni dei redditi, anno di imposta 2017.

**Tab. 3** – Importi massimi delle garanzie potenziali per le società di capitali

Società di capitali	Garanzie art. 13, c. 1, lett. m)			Garanzie art. 13, c. 1, lett. c) e n)			Totale		
	Numero beneficiari	Ammontare (mln di euro)	Importo medio (euro)	Numero beneficiari	Ammontare (mln di euro)	Importo medio (euro)	Numero beneficiari	Ammontare (mln di euro)	Importo medio (euro)
<b>Fascia di rischio 1-4</b>	<b>640.737</b>	<b>13.892</b>	<b>21.681</b>	<b>602.662</b>	<b>356.852</b>	<b>501.461</b>	<b>684.798</b>	<b>370.744</b>	<b>541.392</b>
Fatturato <100.000	152.843	1.695	11.090	114.890	3.106	27.035	196.904	4.801	24.382
Vincolo fatturato > altri vincoli	82.006	873	10.652	0	0	0	82.006	873	10.652
Vincolo fatturato < altri vincoli	70.837	821	11.594	114.890	3.106	27.035	114.898	3.927	34.181
Fatturato >100.000	487.894	12.197	25.000	487.772	353.746	725.228	487.894	365.943	750.046
<b>Fascia di rischio 5</b>	<b>42.641</b>	<b>678</b>	<b>15.900</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>42.641</b>	<b>678</b>	<b>15.900</b>
Fatturato <100.000	22.502	175	7.756	0	0	0	22.502	175	7.756
Fatturato >100.000	20.139	503	25.000	0	0	0	20.139	503	25.000
<b>Totale</b>	<b>683.378</b>	<b>14.570</b>	<b>21.321</b>	<b>602.662</b>	<b>356.852</b>	<b>592.126</b>	<b>727.439</b>	<b>371.422</b>	<b>510.589</b>

Fonte: simulazioni con il modello di microsimulazione MEDITA dell'UPB.

**Tab. 4** – Garanzie potenziali e distribuzione settoriale

	Garanzie art. 13, c. 1, lett. m)		Garanzie art. 13, c. 1, lett. c) e n)		Totale garanzie	
	Numero beneficiari (migliaia)	Ammontare (mln di euro)	Numero beneficiari (migliaia)	Ammontare (mln di euro)	Numero beneficiari (migliaia)	Ammontare (mln di euro)
<b>Totale Garanzie</b>	3.642	45.815	2.789	456.288	4.506	502.102
<b>Settori</b>						
Agricoltura, silvicoltura e pesca	1,4%	1,4%	1,4%	1,1%	1,4%	1,4%
Estrazione di minerali da cave e miniere	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%
Attività manifatturiere	12,0%	29,7%	12,0%	13,9%	11,9%	28,2%
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	0,3%	0,8%	0,4%	0,4%	0,4%	0,8%
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	0,3%	1,3%	0,3%	0,3%	0,3%	1,2%
Costruzioni	14,5%	9,3%	14,2%	13,7%	14,4%	9,7%
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	34,2%	26,3%	33,9%	34,5%	33,5%	27,1%
Trasporto e magazzinaggio	3,8%	5,9%	3,7%	3,8%	3,7%	5,7%
Attività dei servizi di alloggio e ristorazione	10,4%	5,6%	10,3%	11,2%	10,2%	6,1%
Servizi di informazione e comunicazione	2,2%	3,6%	2,4%	2,4%	2,4%	3,5%
Attività immobiliari	6,3%	2,0%	6,5%	5,3%	6,8%	2,3%
Attività professionali, scientifiche e tecniche	3,0%	3,4%	3,3%	3,2%	3,3%	3,4%
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	3,7%	4,8%	3,8%	3,6%	3,8%	4,7%
Istruzione	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Sanità e assistenza sociale	0,9%	2,7%	0,9%	1,2%	0,9%	2,5%
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	1,3%	0,8%	1,3%	1,2%	1,3%	0,9%
Altre attività di servizi e organismi extraterritoriali	5,2%	1,6%	5,1%	3,5%	5,0%	1,7%
<b>Totale</b>	<b>37,1%</b>	<b>27,9%</b>	<b>37,4%</b>	<b>6,5%</b>	<b>36,7%</b>	<b>8,5%</b>
<b>Sottosettori primo impatto <sup>(1)</sup></b>	<b>37,1%</b>	<b>27,9%</b>	<b>37,4%</b>	<b>6,5%</b>	<b>36,7%</b>	<b>8,5%</b>

Fonte: simulazioni con il modello di microsimulazione MEDITA dell'UPB.

(1) Questi sottosettori comprendono: gli interi settori dell'alloggio, ristorazione e turismo e delle attività culturali, ricreative e sportive; solo alcuni comparti del settore trasporto e magazzinaggio, della istruzione, delle altre attività di servizi e del commercio.

**Tab. 5** – Le garanzie e gli accantonamenti potenziali al Fondo di garanzia

	Garanzie art. 13, c. 1, lett. m)			Garanzie art. 13, c. 1, lett. c) e n)			Totale		
	Numero beneficiari (migliaia)	Ammontare (mln di euro)	Importo medio (euro)	Numero beneficiari (migliaia)	Ammontare (mln di euro)	Importo medio (euro)	Numero beneficiari (migliaia)	Ammontare (mln di euro)	Importo medio (euro)
<b>Persone fisiche</b>									
Stima garanzie	3.778	31.245	8.269	2.186	99.436	45.490	3.778	130.680	34.590
Stima accantonamenti		1.250			3.977			5.227	
<b>Società di capitali</b>									
Stima garanzie	683	14.570	21.321	603	356.852	592.126	727	371.422	510.589
Stima accantonamenti		524			9.189			9.713	
<b>Totale</b>									
Stima garanzie	4.462	45.815	10.268	2.789	456.288	163.629	4.505	502.102	111.440
Stima accantonamenti		1.773			13.166			14.940	

Fonte: simulazioni con il modello di microsimulazione MEDITA dell'UPB.

## Appendice 1

### Il Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato in materia di garanzia

La Commissione europea ha recentemente approvato una Comunicazione<sup>22</sup> contenente un insieme di misure temporanee di flessibilità in materia di aiuti di Stato che resteranno in vigore fino alla fine di dicembre 2020. Nell'ambito di tale quadro temporaneo, sono previsti interventi in materia di garanzie pubbliche sul credito.

Un primo intervento<sup>23</sup> – attuabile in forma diretta (sovvenzioni, agevolazioni fiscali) o mediante la concessione di prestiti o garanzie anche con copertura integrale – riguarda aiuti temporanei di importo limitato (massimo 100.000 euro per il settore agricolo, 120.000 per la pesca e acquacoltura e 800.000 euro per gli altri settori) alle imprese che non si trovassero già in difficoltà il 31 dicembre 2019.

Un secondo intervento<sup>24</sup> riguarda le garanzie che lo Stato può concedere su prestiti bancari alle imprese, nei seguenti limiti:

- a) *la platea dei beneficiari* è limitata alle imprese che non erano in difficoltà al 31 dicembre 2019;
- b) *il finanziamento* non può superare il maggiore importo tra il 25 per cento del fatturato annuo nel 2019, il doppio dei costi del personale oppure il fabbisogno di liquidità, adeguatamente motivato, previsto per 18 mesi nel caso delle PMI e 12 mesi per le altre imprese;
- c) *la durata del finanziamento* garantito non può essere superiore a 6 anni;
- d) *il grado di copertura* della garanzia non deve superare il 90 per cento del capitale nel caso di perdite subite contestualmente e proporzionalmente dallo Stato e dall'ente creditizio, ridotto al 35 per cento in caso di garanzia di prima perdita a carico dello Stato con intervento solo successivo dell'ente creditizio;
- e) *l'entità minima delle commissioni* dovute dalle imprese per il rilascio della garanzia è graduata in base alla dimensione aziendale e alla durata del finanziamento (per le piccole e medie imprese 25 punti base nel primo anno, 50 nel secondo e terzo anno, 100 nel quarto, quinto e sesto anno; per le altre imprese 50 punti base durante il primo anno, 100 durante il secondo e terzo anno, 200 durante il quarto, quinto e sesto anno);

---

<sup>22</sup> Con la Comunicazione del 19 marzo integrata e modificata il 3 aprile 2020.

<sup>23</sup> Indicato a alla sezione 3.1 della citata Comunicazione della Commissione.

<sup>24</sup> Indicato alla sezione 3.2 della citata Comunicazione della Commissione.

- f) *la finalità dei prestiti garantiti* può riguardare gli investimenti e il capitale di esercizio.

Un terzo intervento<sup>25</sup> riguarda la possibilità di concedere garanzie e prestiti veicolati tramite banche e istituzioni finanziarie. In questo caso, queste ultime devono essere in grado di dimostrare che i vantaggi derivanti dalla garanzia sono utilizzati, nella misura più ampia possibile, per aumentare i volumi di finanziamento e la rischiosità dei portafogli, per ridurre i requisiti e i premi di garanzia o applicare tassi d'interesse inferiori.

Un quarto gruppo di garanzie<sup>26</sup> riguarda l'ampliamento dell'assicurazione al credito all'esportazione a breve termine, constatata la temporanea indisponibilità della copertura assicurativa di mercato per tali rischi.

Gli aiuti descritti sono cumulabili<sup>27</sup>. Limiti alla cumulabilità sono invece previsti in caso di aiuti sotto forma di tassi d'interesse agevolati e garanzie pubbliche sullo stesso prestito sottostante.

---

<sup>25</sup> Indicato alla sezione 3.4 della citata Comunicazione della Commissione.

<sup>26</sup> Indicato alla sezione 3.5 della citata Comunicazione della Commissione.

<sup>27</sup> Come indicato al punto 20 della citata Comunicazione della Commissione.

## Appendice 2

### Il trattamento contabile delle garanzie pubbliche previsto nel SEC2010

Il Manuale su deficit e debito pubblico<sup>28</sup> classifica le garanzie pubbliche in due tipologie, ognuna delle quali soggetta a un diverso trattamento contabile.

*Garanzie standardizzate.* – Si tratta di garanzie concesse a un numero elevato di soggetti sulla base di regole comuni volte a stabilire l'entità dell'importo garantito (di norma relativamente contenuto) e le caratteristiche dei beneficiari. Tali garanzie non sono di regola soggette alla valutazione in sede europea del rispetto delle regole di concorrenzialità dei mercati, salvo il caso in cui il livello della garanzia concessa sia eccezionalmente elevato a fronte di commissioni ridotte o assenti.

Nel caso delle garanzie standardizzate, a seguito di un'innovazione introdotta dal SEC2010, è ritenuto possibile stimare, sulla base del rischio di escussione statisticamente previsto, la perdita attesa corrispondente all'ammontare di escussioni considerate probabili a fronte delle garanzie concesse. Dal punto di vista contabile, tale perdita attesa produce i seguenti effetti:

- dal punto di vista del conto economico tale ammontare è considerato un trasferimento in conto capitale nei confronti dei beneficiari della garanzia e impatta pertanto sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche al momento della concessione della garanzia;
- sul fabbisogno del settore pubblico non si determinano effetti al momento della concessione della garanzia, mentre l'erogazione effettiva di liquidità viene registrata al momento dell'escussione della garanzia;
- dal punto di vista del debito la perdita attesa, corrispondente alle future escussioni considerate probabili, rappresenta una passività e concorre pertanto a determinare il debito complessivo delle Amministrazioni pubbliche fin dal momento della concessione della garanzia. Tale passività non è però inclusa nel più ristretto aggregato del debito delle Amministrazioni pubbliche considerato ai fini della procedura per disavanzo eccessivo<sup>29</sup>, che considera unicamente, oltre al circolante<sup>30</sup>, solo due tipologie di debiti: i titoli del debito pubblico e i prestiti contratti dalle Amministrazioni pubbliche con il settore finanziario.

---

<sup>28</sup> Eurostat, edizione 2019, cap. 7.4.

<sup>29</sup> Nella notifica sull'indebitamento netto tale posta compare negli "*adjustments*" (voce F.66 "Riserve per escussioni di garanzie standard") con finalità di raccordo tra l'aggregato del debito e quello dell'indebitamento netto. La garanzia in questione è infatti già inclusa ai fini dell'indebitamento netto e viene espunta ai fini della determinazione dell'aggregato del debito valido ai fini della procedura del disavanzo eccessivo.

<sup>30</sup> Monete, depositi e biglietti.

*Garanzie non standardizzate.* – Si tratta di garanzie concesse con un approccio caso per caso, generalmente per importi piuttosto significativi e in base a singoli accordi contrattuali e, sovente, previa valutazione in sede europea del rispetto delle regole di concorrenzialità dei mercati.

Dal punto di vista contabile, le garanzie non standardizzate sono considerate passività condizionate (*contingent liabilities*) il cui rischio di escussione non si presterebbe a una valutazione statistica, data la specificità delle garanzie concesse. Data tale incertezza, tali garanzie non sono, di regola, registrate nel conto economico e nel debito, fatta salva un'indicazione per memoria.

Al momento dell'eventuale escussione della garanzia, lo Stato assume l'accollo del debito garantito che viene pertanto registrato sia nel conto economico, come trasferimento in conto capitale nei confronti del debitore, che nel fabbisogno e nel debito. La regola generale per le garanzie non standardizzate, pertanto, prevede che esse impattino sul disavanzo e sul debito pubblico solo al momento e nella misura in cui esse sono effettivamente escuse.

Tale regola generale non si applica nel caso in cui sussistano elementi oggettivi a supporto dell'ipotesi che lo Stato abbia assunto, di fatto, a proprio carico l'intero debito garantito, benché l'escussione della garanzia sia avvenuta solo parzialmente. In caso di rimborso rateale del debito, ad esempio, si reputa che lo Stato abbia di fatto assunto a proprio carico l'intero debito garantito nel caso di tre successivi interventi pubblici a sostegno del debitore per consentire il pagamento delle rate (*three calls rule*).

### Appendice 3

#### **Garanzie statali alla liquidità delle PMI per l'emergenza COVID-19 in alcuni dei principali paesi della UE<sup>31</sup>**

In questa Appendice si fornisce una breve descrizione delle misure di sostegno alla liquidità delle imprese sotto forma di garanzia introdotte in alcuni paesi europei. Si tratta di misure compatibili con le Sezioni 3.1, 3.2 e 3.4 del Quadro temporaneo degli aiuti di Stato adottato dalla Commissione europea e approvate da quest'ultima. Per questo motivo ricorrono le stesse caratteristiche già individuate nelle misure introdotte in Italia per quanto riguarda il perimetro delle imprese beneficiarie, la percentuale massima della garanzia, l'ammontare massimo del prestito garantito, la durata, l'importo delle commissioni. Nella tabella A3.1 si riportano gli elementi salienti di queste misure, così come riportati nei documenti della Commissione europea, e si indica il riferimento alle tipologie di aiuti previsti dal Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato alle quali si riferiscono.

#### *Germania*

La Germania ha approvato una misura per fornire aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti compatibilmente con la sezione 3.2 del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato (misura 1 in tab. A3.1). Le garanzie saranno erogabili fino al 31 dicembre 2020 alle imprese non finanziarie di tutti i settori e su tutto il territorio nazionale, che non si trovavano in difficoltà al 31 dicembre 2019.

I premi annuali sui prestiti garantiti vengono stabiliti in 25 punti base per le PMI e 50 punti base per le altre aziende il primo anno, 50 punti base per le PMI e 100 punti base per le altre aziende il secondo e terzo anno, 100 punti base per le PMI e 200 punti base per le altre aziende dal quarto al sesto anno.

La garanzia può essere concessa per una durata massima di 6 anni su prestiti a copertura di investimenti e capitale circolante. I prestiti che scadono dopo il 31 dicembre 2020 possono ammontare al massimo tra: il doppio delle spese per stipendi nel 2019; il 25 per cento del fatturato nel 2019; le esigenze specifiche di liquidità per i successivi 18 mesi per le PMI e per i successivi 12 mesi per le altre imprese.

La garanzia pubblica non supera il 90 per cento del prestito se le perdite sono sostenute in modo proporzionale e alle stesse condizioni tra lo Stato e l'istituto di credito, mentre

---

<sup>31</sup> La fonte principale per l'Appendice è rappresentata dalla DG Concorrenza della Commissione europea ([https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp\\_sa\\_by\\_date](https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp_sa_by_date)).

non supera il 35 per cento del prestito se le perdite vengono sostenute prima dallo Stato e solo successivamente dall'istituto di credito (*first loss guarantee*).<sup>32</sup>

### Francia

La Francia ha approvato quattro diverse misure per fornire aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti: le prime due compatibili con la sezione 3.2 del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato, la terza con le sezioni 3.2 e 3.4 e la quarta con la sezione 3.1.

La prima misura (misura 1 in tab. A3.1) permette alla banca di promozione nazionale Bpifrance di fornire garanzie statali, fino al 31 dicembre 2020, su prestiti commerciali e capitale circolante di durata tra 2 e 6 anni e linee di credito rinnovabili una volta di durata tra 12 e 18 mesi, a PMI e *mid-cap* fino a 5.000 dipendenti, che non si trovavano in difficoltà al 31 dicembre 2019, di tutti i settori e su tutto il territorio nazionale.

La garanzia può essere concessa, per una durata di massimo 6 anni, su importi fino al 25 per cento del fatturato del 2019 e può coprire fino al 90 per cento dell'importo oppure un massimo di 5 milioni di euro per le PMI e 30 milioni di euro per le *mid-cap*. Le perdite vengono sostenute in modo proporzionale e alle stesse condizioni tra Bpifrance e l'istituto di credito, mentre vi è un periodo di carenza contrattuale per le garanzie su prestiti e capitale circolante di 6 mesi e su linee di credito di 4 mesi.

La seconda misura (misura 2 in tab. A3.1) fornisce garanzie statali alle banche su portafogli di nuovi prestiti a tutte le aziende sul territorio nazionale, che non si trovavano in difficoltà al 31 dicembre 2019, indipendentemente dalla loro dimensione, con l'esclusione degli istituti di credito e delle società immobiliari. I prestiti, erogabili fino al 31 dicembre 2020, devono essere per crediti rimborsabili in soluzione unica dopo un anno e convertibili da parte dell'impresa in crediti ammortizzabili di durata massima di 5 anni e non possono superare il massimo tra il 25 per cento del fatturato del 2019 per tutte le imprese e il doppio delle spese per stipendi nel 2019 per le sole imprese innovative.

La garanzia può coprire fino al 90 per cento del prestito per le PMI e le *mid-cap*, fino all'80 per cento del prestito per le grandi imprese con meno di 5 miliardi di euro di fatturato e fino al 70 per cento per le grandi imprese con più di 5 miliardi di euro di fatturato e non può durare più di 6 anni. Le perdite vengono sostenute in modo proporzionale e alle stesse condizioni tra lo Stato e l'istituto di credito, mentre vi è un periodo di carenza contrattuale per le garanzie di almeno 2 mesi.

Per entrambe le misure, il premio annuale per le PMI deve essere uguale a un tasso base più un premio di credito minimo di 25 punti base il primo anno, 50 punti base il secondo

---

<sup>32</sup> Si veda [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/202013/285202\\_2142382\\_66\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202013/285202_2142382_66_2.pdf).

e il terzo anno e 100 punti base per il quarto, quinto e sesto anno. Per le altre imprese il premio di credito è, rispettivamente, di minimo 50, 100 e 200 punti base<sup>33</sup>.

La Francia ha approvato una terza misura (misura 3 in tab. A3.1) che permette di fornire aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti, anche tramite banche e istituti finanziari, compatibilmente, rispettivamente, con le sezioni 3.2 e 3.4 del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato. Le garanzie sono erogabili fino al 31 dicembre 2020 su prestiti nuovi e già in essere alle imprese non finanziarie di tutti i settori e su tutto il territorio nazionale, che non si trovavano in difficoltà al 31 dicembre 2019.

Il premio annuale sulle garanzie alle PMI è minimo di 25 punti base il primo anno, 50 punti base il secondo e il terzo anno e 100 punti base per il quarto, quinto e sesto anno. Per le altre imprese il premio annuale è, rispettivamente, di minimo 50, 100 e 200 punti base.

I prestiti possono essere erogati, per un massimo di 6 anni, a copertura di investimenti e capitale circolante e non possono superare il massimo tra il 25 per cento del fatturato del 2019 e il doppio delle spese per stipendi nel 2019.

La garanzia pubblica non supera il 90 per cento del prestito se le perdite sono sostenute in modo proporzionale e alle stesse condizioni tra lo Stato e l'istituto di credito, mentre non supera il 35 per cento del prestito se le perdite vengono sostenute prima dallo Stato e solo successivamente dall'istituto di credito (*first loss guarantee*).

La Francia ha infine approvato una quarta misura (misura 4 in tab. A3.1) che permette di fornire aiuti sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili, garanzie, prestiti a tasso ridotto o a tasso zero e sostegno di fondi propri, compatibilmente con la sezione 3.1 del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato. Essi sono erogabili fino al 31 dicembre 2020 alle imprese non finanziarie di tutti i settori e su tutto il territorio nazionale, che non si trovavano in difficoltà al 31 dicembre 2019.

Gli aiuti, tra cui vi sono anche le garanzie, sono limitati a massimo 100.000 euro per le imprese della pesca e della acquacoltura, a massimo 120.000 euro per le imprese di produzione primaria di prodotti agricoli e a massimo 800.000 euro per le altre imprese. Non sono specificate ulteriori caratteristiche della misura<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Si veda [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/202012/285133\\_2141269\\_36\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202012/285133_2141269_36_2.pdf)

<sup>34</sup> Si veda [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/202017/285598\\_2149988\\_102\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202017/285598_2149988_102_2.pdf).

## Spagna

La Spagna ha approvato due misure che permettono di fornire aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti, anche tramite banche e istituti finanziari, compatibilmente, rispettivamente, con le sezioni 3.2 e 3.4 del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato.

La prima misura (misura 1 in tab. A3.1) fornisce garanzie su nuovi prestiti e operazioni di rifinanziamento a imprese non finanziarie e lavoratori autonomi, di tutti i settori e su tutto il territorio nazionale, che non si trovavano in difficoltà al 31 dicembre 2019. Le garanzie verranno gestite dalla banca di promozione nazionale Instituto de Crédito Oficial (ICO) tramite gli intermediari finanziari. Le garanzie saranno erogabili fino al 30 settembre 2020, ma tale data potrebbe essere estesa fino al 31 dicembre 2020 con un provvedimento del Governo.

I prestiti con scadenza dopo il 31 dicembre 2020, non possono superare il massimo tra: il doppio delle spese per stipendi nel 2019; il 25 per cento del fatturato nel 2019; le esigenze specifiche di liquidità per i successivi 18 mesi per le PMI e per i successivi 12 mesi per le grandi imprese.

I prestiti garantiti possono coprire investimenti e capitale circolante e non possono essere di durata maggiore di 5 anni. La garanzia non può superare l'80 per cento del prestito per gli autonomi e le PMI, il 70 per cento dei nuovi prestiti e il 60 per cento per le operazioni di rifinanziamento per le altre imprese. Le perdite vengono sostenute in modo proporzionale e alle stesse condizioni tra lo Stato e l'istituto di credito.

I premi annuali minimi sono per nuovi prestiti e operazioni di rifinanziamento per le PMI e gli autonomi di 20 punti base il primo anno, 30 punti base il secondo e il terzo anno e 80 punti base il quarto e quinto anno. I premi sono di 30 punti base il primo anno, 60 punti base il secondo e terzo anno e di 120 punti base il quarto e quinto anno per i nuovi prestiti alle altre imprese e di 25 punti base il primo anno, 50 punti base il secondo e terzo anno e 100 punti base il quarto e quinto anno per le operazioni di rifinanziamento alle altre imprese<sup>35</sup>.

Una seconda misura (misura 2 in tab. A3.1) prevede l'erogazione, fino al 31 dicembre 2020, di garanzie statali sui prestiti erogati direttamente o tramite intermediari finanziari a lavoratori autonomi e società non finanziarie, di tutti i settori e su tutto il territorio nazionale, che non si trovavano in difficoltà al 31 dicembre 2019.

Le garanzie possono essere erogate su nuovi prestiti o operazioni di rifinanziamento, a copertura di investimenti e capitale circolante, per una durata fino a 6 anni. Per i prestiti che scadono dopo il 31 dicembre 2020, l'importo non può superare il massimo tra: il doppio delle spese per stipendi nel 2019; il 25 per cento del fatturato nel 2019; le

---

<sup>35</sup> Si veda [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/202013/285233\\_2142736\\_57\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202013/285233_2142736_57_2.pdf).

esigenze specifiche di liquidità per i successivi 18 mesi per le PMI e per i successivi 12 mesi per le altre imprese.

La garanzia pubblica non supera il 90 per cento del prestito se le perdite sono sostenute in modo proporzionale e alle stesse condizioni tra lo Stato e l'istituto di credito, mentre non supera il 35 per cento del prestito se le perdite vengono sostenute prima dallo Stato e solo successivamente dall'istituto di credito (*first loss guarantee*).

Il premio annuale sulle garanzie è per le PMI di minimo 25 punti base il primo anno, 50 punti base il secondo e terzo anno e 100 punti base dal quarto al sesto anno. Per le altre imprese il premio è di minimo 50 punti base il primo anno, 100 punti base il secondo e terzo anno e 200 punti base dal quarto al sesto anno.<sup>36</sup>

### *Belgio*

Il governo federale belga ha approvato una misura (misura 1 in tab. A3.1) per fornire aiuti sotto forma di garanzie sui portafogli di prestiti degli intermediari finanziari, per andare incontro alle esigenze di liquidità delle imprese. La misura è simile a quelle compatibili con la sezione 3.2 del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato, con la differenza principale che la distribuzione delle perdite sugli importi garantiti avviene a livello di portafoglio di prestiti e non di singolo prestito.

Le garanzie saranno erogate, fino al 30 settembre 2020, su portafogli di prestiti ai lavoratori autonomi, le PMI e le grandi imprese su tutto il territorio nazionale, che non si trovavano in difficoltà al 29 febbraio 2020, con l'esclusione di quelle operanti nel settore finanziario e delle agenzie governative. Vengono garantiti portafogli di nuovi prestiti a copertura di investimenti e capitale circolante, di durata massima di un anno, che non possono superare l'importo minimo tra 50 milioni di euro e le esigenze specifiche di liquidità per i successivi 18 mesi per le PMI e per i successivi 12 mesi per le altre imprese.

Lo schema è tale per cui la garanzia pubblica può essere esercitata se le perdite superano il 3 per cento del portafoglio di prestiti garantiti, per cui il primo 3 per cento delle perdite del portafoglio di prestiti della banca erogatrice non viene coperto, le perdite sul successivo 2 per cento del portafoglio vengono coperte al massimo al 50 per cento, mentre le perdite sulla restante parte del portafoglio di prestiti vengono coperte al massimo all'80 per cento. Il premio annuale è di 25 punti base per le PMI e gli autonomi e di 50 punti base per le altre imprese<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Si veda [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/202016/285295\\_2148302\\_60\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202016/285295_2148302_60_2.pdf).

<sup>37</sup> Si veda [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/202015/285506\\_2147077\\_16\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202015/285506_2147077_16_2.pdf).

Il governo della regione delle Fiandre, il cui PIL rappresenta circa il 60 per cento di quello nazionale, ha approvato una misura (misura 2 in tab. A3.1) per fornire aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti, anche tramite banche e istituti finanziari, compatibilmente, rispettivamente, con le sezioni 3.2 e 3.4 del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato.

Le garanzie verranno erogate dal fondo di garanzia pubblico Gigarant NV fino al 31 dicembre 2020, tramite gli intermediari finanziari, sui prestiti a tutte le società non finanziarie operanti nella regione delle Fiandre, che non si trovavano in difficoltà al 31 dicembre 2019. Potranno beneficiare di questa misura regionale tutte le imprese che non beneficeranno dello schema di garanzie sui prestiti a livello nazionale precedentemente descritto.

Potranno essere garantiti prestiti nuovi o ristrutturati a copertura di investimenti e capitale circolante. Per prestiti con scadenza oltre il 31 dicembre 2020, l'importo non può superare il massimo tra: il doppio delle spese per stipendi nel 2019; il 25 per cento del fatturato nel 2019; le esigenze specifiche di liquidità per i successivi 18 mesi per le PMI e per i successivi 12 mesi per le grandi imprese. La garanzia non supera l'80 per cento del prestito e ha durata massima di 6 anni. Le perdite vengono sostenute in modo proporzionale e alle stesse condizioni tra lo Stato e l'istituto di credito.

Il premio annuale a carico delle PMI è di minimo 25 punti base il primo anno, 50 punti base il secondo e terzo anno e 100 punti base dal quarto al sesto anno. Per le grandi imprese il premio è di minimo 50 punti base il primo anno, 100 punti base il secondo e terzo anno e 200 punti base dal quarto al sesto anno<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Si veda [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/202016/285391\\_2147460\\_44\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202016/285391_2147460_44_2.pdf).

**Tab. A3.1 – Garanzie statali sui prestiti nei paesi della UE**

		Ammontare della garanzia	Durata della garanzia	Importo garantito	Imprese oggetto del prestito	Oggetto della garanzia	Data di fine programma	Tipo di aiuto in base al Quadro temporaneo
Germania	Misura 1	Massimo 90% del prestito (35% se <i>first loss guarantee</i> )	Massimo 6 anni	Massimo tra: 25% del fatturato 2019; doppio degli stipendi 2019; esigenze di liquidità per 12 mesi (18 per le PMI)	Imprese non finanziarie non in difficoltà al 31.12.2019	Investimenti e capitale circolante	31.12.2020	Sez. 3.2 (garanzie sui prestiti)
	Misura 1	Massimo tra: 90% del prestito e €5 milioni per le PMI o €30 milioni per le <i>mid-cap</i>	Massimo 6 anni	Massimo 25% del fatturato 2019	PMI e <i>mid-cap</i> fino a 5.000 dipendenti non in difficoltà al 31.12.2019	Prestiti commerciali e capitale circolante di durata tra 2 e 6 anni e linee di credito rinnovabili una volta di durata tra 12 e 18 mesi	31.12.2020	Sez. 3.2 (garanzie sui prestiti)
	Misura 2	Massimo 90% del prestito per PMI e <i>mid-cap</i> , 80% per grandi imprese con fatturato sotto €5 miliardi e 70% per grandi imprese con fatturato sopra €5 miliardi	Massimo 6 anni	Massimo tra il 25% del fatturato 2019 per tutte le imprese e il doppio degli stipendi 2019 per le sole imprese innovative	Imprese non finanziarie non in difficoltà al 31.12.2019, escluse le società immobiliari	Crediti rimborsabili in soluzione unica dopo un anno e convertibili da parte dell'impresa in crediti ammortizzabili di durata massima di 5 anni	31.12.2020	Sez. 3.2 (garanzie sui prestiti)
Francia	Misura 3	Massimo 90% del prestito (35% se <i>first loss guarantee</i> )	Massimo 6 anni	Massimo tra il 25% del fatturato 2019 e il doppio degli stipendi 2019	Imprese non finanziarie non in difficoltà al 31.12.2019	Prestiti nuovi e in essere a copertura di investimenti e capitale circolante	31.12.2020	Sez. 3.2 (garanzie sui prestiti) e Sez. 3.4 (garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari)
	Misura 4	Non specificato	Non specificato	Massimo €100.000 per le imprese della pesca e acquacoltura, massimo €120.000 per le imprese di produzione primaria di prodotti agricoli e massimo €800.000 per le altre imprese	Imprese non finanziarie non in difficoltà al 31.12.2019	Non specificato	31.12.2020	Sez. 3.1 (sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili, garanzie o agevolazioni fiscali)
Spagna	Misura 1	Massimo 80% del prestito per PMI e autonomi, 70% per nuovi prestiti ad altre imprese e 60% per rifinanziamenti ad altre imprese	Massimo 5 anni	Massimo tra: 25% del fatturato 2019; doppio degli stipendi 2019; esigenze di liquidità per 12 mesi (18 per le PMI)	Imprese non finanziarie e lavoratori autonomi non in difficoltà al 31.12.2019	Nuovi prestiti e operazioni di rifinanziamento a copertura di investimenti e capitale circolante	30.09.2020	Sez. 3.2 (garanzie sui prestiti) e Sez. 3.4 (garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari)
	Misura 2	Massimo 90% del prestito (35% se <i>first loss guarantee</i> )	Massimo 6 anni	Massimo tra: 25% del fatturato 2019; doppio degli stipendi 2019; esigenze di liquidità per 12 mesi (18 per le PMI)	Imprese non finanziarie e lavoratori autonomi non in difficoltà al 31.12.2019	Nuovi prestiti e operazioni di rifinanziamento a copertura di investimenti e capitale circolante	31.12.2020	Sez. 3.2 (garanzie sui prestiti) e Sez. 3.4 (garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari)

**Tab. A3.1 – (segue) Garanzie statali sui prestiti nei paesi della UE**

	Ammontare della garanzia	Durata della garanzia	Importo garantito	Imprese oggetto del prestito	Oggetto della garanzia	Data di fine programma	Tipo di aiuto in base al Quadro temporaneo	
Belgio	Misura 1	0% sul primo 3% del portafoglio di prestiti, massimo 50% sul successivo 2% del portafoglio e massimo 80% sul resto del portafoglio	Massimo 1 anno	Minimo tra €50 milioni e le esigenze di liquidità per 12 mesi (18 per PMI)	Autonomi e imprese non in difficoltà al 30.02.2020, esclusi gli intermediari finanziari e le agenzie governative	Portafogli di nuovi prestiti a copertura di investimenti e capitale circolante	30.09.2020	Simile a Sez. 3.2 (garanzie sui prestiti)
	Misura 2 (della regione delle Fiandre)	Massimo 80% del prestito	Massimo 6 anni	Massimo tra: 25% del fatturato 2019; doppio degli stipendi 2019; esigenze di liquidità per 12 mesi (18 per le PMI)	Imprese non finanziarie delle Fiandre non in difficoltà al 31.12.2019 e che non beneficiano dello schema nazionale	Prestiti nuovi o ristrutturati a copertura di investimenti e capitale circolante	31.12.2020	Sez. 3.2 (garanzie sui prestiti) e Sez. 3.4 (garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari)
Italia <sup>(1)</sup>	Misura 1	90% del prestito per imprese con meno di 5.000 dipendenti e meno di €1,5 miliardi di fatturato, 80-90% del prestito per imprese con più di 5.000 dipendenti e fatturato tra €1,5 e €5 miliardi di fatturato e 70-80% del prestito per imprese con più di €5 miliardi di fatturato	Massimo 6 anni	Massimo tra il 25% del fatturato 2019 e il doppio degli stipendi 2019	Imprese non finanziarie non in difficoltà al 31.12.2019	Nuovi prestiti a copertura di investimenti, costi di personale e capitale circolante	31.12.2020	Sez. 3.2 (garanzie sui prestiti) e Sez. 3.4 (garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari)
	Misura 2	Massimo 33% del prestito	Non specificato	Non specificato	Microimprese e PMI non finanziarie non in difficoltà al 17.03.2020	Maggior utilizzo delle aperture di credito, sospensione termini di rimborso di crediti rimborsabili in unica soluzione e sospensione rate di mutui e altri prestiti in essere	30.09.2020	Sez. 3.2 (garanzie sui prestiti) e Sez. 3.4 (garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari)
	Misura 3	Massimo 90% dei nuovi prestiti erogati dopo il 31.01.2020 e massimo 80-90% dei prestiti ristrutturati	Massimo 6 anni	Non oltre €5 milioni e il massimo tra: 25% del fatturato 2019; doppio degli stipendi 2019; esigenze di liquidità per 12 mesi (18 per le PMI)	Autonomi e imprese non finanziarie con meno di 500 dipendenti non in difficoltà al 31.12.2019	Prestiti nuovi e in essere (con incremento minimo del 10% del prestito) a copertura di investimenti e capitale circolante	31.12.2020	Sez. 3.2 (garanzie sui prestiti)
	Misura 4	100%	Massimo 6 anni	Massimo €100.000 per le imprese della pesca e acquacoltura, massimo €120.000 per le imprese di produzione primaria di prodotti agricoli e massimo €800.000 per le altre imprese	Autonomi e imprese non finanziarie con meno di 500 dipendenti non in difficoltà al 31.12.2019	Nuovi prestiti	31.12.2020	Sez. 3.1 (sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili, garanzie o agevolazioni fiscali)

(1) La prima misura è quella prevista dall'articolo 1 del DL 23/2020; la seconda è quella prevista dall'articolo 56 del DL 18/2020; la terza misura è quella prevista dall'articolo 13, comma 1, lettere c) e n); la quarta misura è quella introdotta con l'articolo 13, comma 1, lettera m).

## Appendice 4

### Strumenti del Gruppo BEI per il sostegno della liquidità delle PMI durante l'emergenza COVID-19

Il Gruppo BEI è composto dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) e dal Fondo europeo per gli investimenti (FEI). La BEI è l'istituzione di finanziamento di lungo periodo della UE e i suoi azionisti sono gli Stati membri. Grazie al rating di credito AAA, la BEI è in grado di raccogliere finanziamenti a tassi di interesse relativamente favorevoli sui mercati dei capitali e quindi di mettere a disposizione fondi per investimenti di medio-lungo periodo a condizioni vantaggiose. Il FEI è il braccio finanziario specializzato nel capitale di rischio della UE e fornisce finanziamenti e garanzie per le PMI.

In particolare, la BEI fornisce tre tipi principali di prodotti e servizi: 1) prestiti (circa il 90 per cento dei suoi impegni finanziari) a clienti (pubblici e privati) di tutte le dimensioni per sostenere la crescita e l'occupazione; 2) *"blending"*, ovvero prodotti che combinano finanziamenti BEI con ulteriori interventi, come ad esempio garanzie della UE; 3) consulenza e assistenza tecnica.

I prodotti del FEI comprendono: 1) capitale di rischio e microfinanziamenti per le PMI; 2) garanzie per istituti finanziari, a copertura dei prestiti concessi alle PMI; 3) aiuto ai paesi UE e a quelli in via di adesione alla UE per sviluppare propri mercati di capitale di rischio.

#### *Il piano immediato di sostegno ai finanziamenti per PMI e mid-cap*

Il 16 marzo, il Gruppo BEI ha proposto un piano per mobilitare fino a 40 miliardi di euro di finanziamenti in tempi brevi, con il sostegno di garanzie della BEI e del bilancio della UE, diretti a prestiti ponte, alla sospensione di rimborsi di credito e ad altre misure per allentare le restrizioni di capitale circolante a cui devono far fronte le PMI e le *mid-cap* a seguito dell'epidemia COVID-19<sup>39</sup>.

Il pacchetto finanziario proposto è composto da:

- programmi di garanzia alle banche, basati su quelli esistenti, che consentiranno fino a 20 miliardi di euro di finanziamenti;
- linee di liquidità agli intermediari finanziari per garantire un sostegno aggiuntivo al capitale circolante delle PMI e delle *mid-cap* per 10 miliardi di euro;

---

<sup>39</sup> Si veda <https://www.eib.org/en/press/all/2020-086-eib-group-will-rapidly-mobilise-eur-40-billion-to-fight-crisis-caused-by-covid-19>.

- programmi di acquisto di titoli garantiti da attività (*asset-backed securities*), per consentire alle banche di trasferire il rischio sui portafogli di prestiti e quindi mobilitare un sostegno aggiuntivo di 10 miliardi di euro.

Nell'ambito di questo programma, il 6 aprile il FEI ha approvato la prima misura diretta a offrire garanzie per contenere l'impatto causato dalla pandemia, permettendo di attivare un volume aggiuntivo di finanziamenti a PMI e *mid-cap*.

La Commissione europea ha infatti sbloccato un miliardo di euro dal Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), che serviranno come garanzie per il FEI, in modo da poter fornire a sua volta garanzie pari a 2,2 miliardi di euro per incentivare banche e altri intermediari a fornire 8 miliardi di euro di finanziamenti a PMI e *mid-cap*.

Le caratteristiche chiave di queste garanzie sono: 1) accesso semplificato e più rapido; 2) una maggiore copertura del rischio, fino all'80 per cento delle possibili perdite su prestiti individuali (invece del 50 per cento che solitamente caratterizza la massima copertura del rischio da parte del gruppo BEI); 3) garanzie mirate a prestiti di capitale circolante in tutta la UE; 4) condizioni più flessibili, inclusi sui rinvii, rinegoziazioni e sospensioni dei pagamenti<sup>40</sup>.

In particolare, i prestiti degli intermediari finanziari per misure COVID-19 sotto il programma COSME LGF verranno garantiti all'80 per cento e sotto il programma InnovFin SMEG verranno garantiti dal 50 all'80 per cento a scelta dell'intermediario. Entrambi i programmi possono essere compatibili o complementari con schemi di garanzie nazionali. Tuttavia, gli intermediari finanziari dovranno in ogni caso mantenere una esposizione al rischio di almeno il 10 per cento dei prestiti per misure COVID-19.

### *Il nuovo fondo di garanzia per il sostegno dei finanziamenti*

Il 3 aprile il Consiglio di amministrazione straordinario ha discusso una proposta del Gruppo BEI di istituire un fondo di garanzia paneuropeo da 25 miliardi di euro in grado di sostenere fino a 200 miliardi di euro per l'economia europea. Lo stanziamento di fondi attraverso il Gruppo BEI consentirebbe a ciascuno Stato membro di beneficiare del rating AAA della BEI. Il fondo di garanzia verrebbe a integrare e a potenziare i pacchetti di misure nazionali<sup>41</sup>.

A seguito della decisione dell'Eurogruppo del 9 aprile di far propria la proposta della BEI, il 16 aprile il Consiglio di amministrazione straordinario della Banca ha approvato la creazione di un fondo di garanzia europeo COVID-19. Viene previsto un contributo al

---

<sup>40</sup> Si veda [https://www.eif.org/what\\_we\\_do/guarantees/news/2020/commission-eib-group-unlock-8-billion-small-medium-businesses.htm](https://www.eif.org/what_we_do/guarantees/news/2020/commission-eib-group-unlock-8-billion-small-medium-businesses.htm).

<sup>41</sup> Si veda <https://www.eib.org/en/press/all/2020-094-eib-group-moves-to-scale-up-economic-response-to-covid-19-crisis.htm?lang=it>.

fondo di garanzia da parte dei 27 Stati membri della UE, oltre a possibili contributi esterni e da parte del bilancio della UE. Il fondo di garanzia verrà istituito utilizzando la Piattaforma di partenariato per i fondi (PPF) e verrà istituito ufficialmente appena gli Stati membri che rappresentano almeno il 60 per cento del capitale della BEI avranno assunto i necessari impegni<sup>42</sup>.

Il fondo di garanzia COVID-19 sarà gestito da BEI e FEI. Esso assisterà le imprese della UE che hanno carenze di liquidità, in collaborazione con gli intermediari finanziari locali e gli istituti di promozione nazionali, come per esempio CDP in Italia, che sono a stretto contatto con le realtà aziendali locali. Sotto quest'ultimo profilo, il 21 aprile la BEI ha discusso le risposte alle conseguenze economiche della crisi COVID-19 con le banche di promozione francese (CDC-BPI), tedesca (KfW), italiana (CDP), spagnola (ICO) e polacca (BGK)<sup>43</sup>. A seguito della discussione, la BEI e le banche di promozione si sono impegnate a sviluppare ulteriormente la cooperazione, concentrandosi sulle sinergie tra i diversi istituti e a esplorare possibili iniziative comuni nonché la necessità di nuovi strumenti da affiancare a quelli esistenti.

Il Gruppo BEI intende usare un'ampia varietà di prodotti per rispondere alle esigenze di mercato e di risposta alla crisi, tra cui:

- garanzie per banche commerciali e istituti di promozione nazionale;
- garanzie per schemi di garanzia nazionali;
- contro-garanzie per istituti di promozione nazionale;
- supporto alle PMI e alle *mid-cap* finanziati da fondi di *venture capital*;
- acquisto di titoli garantiti da attività finanziarie (*asset-backed securities*) detenuti da banche, in modo da permettere loro di fornire nuovi prestiti alle PMI;
- *venture debt* alle aziende ad alta crescita, incluse le aziende del settore farmaceutico.

Garantendo parte del portafoglio degli intermediari finanziari, le operazioni del fondo di garanzia della BEI dovrebbero liberare capitale per permettere un maggior volume di prestiti alle PMI e alle *mid-cap* pari a 200 miliardi di euro, stimato dalla BEI sulla base di programmi simili già utilizzati da tempo (COSME).

---

<sup>42</sup> Si veda <https://www.eib.org/en/press/all/2020-100-eib-group-establishes-eur-25-billion-guarantee-fund-to-deploy-new-investments-in-response-to-covid-19-crisis>.

<sup>43</sup> Si veda <https://www.eib.org/en/press/news/eib-and-five-national-promotional-institutions-to-cooperate-in-the-fight-against-covid-19.htm>.