

# MISURE DI SOSTEGNO A FAVORE DELLE MICRO, PICCOLE E MEDIE IMPRESE NEL CONTESTO DELLA PANDEMIA COVID-19.

*Interventi giuridici europei e nazionali per la ripresa economica<sup>1</sup>*

**Beatrice Bertarini**

**Abstract (it):** Lo studio esamina le misure di sostegno poste in essere a seguito del protrarsi della pandemia Covid-19 sulle micro, piccole e medie imprese riservando particolare attenzione ai più recenti strumenti giuridici internazionali, europei e nazionali volti a supportare tali tipologie di imprese. A livello nazionale si analizza da ultimo il Dpcm 24 ottobre 2020 ed il conseguente d. l. del 28 ottobre 2020, n. 137, cosiddetto "Decreto Ristori", che interviene definendo specifiche azioni di sostegno alle attività economiche sia attraverso finanziamenti diretti (concessione di finanziamenti a fondo perduto) ma anche attraverso finanziamenti indiretti (diminuzione degli adempimenti contributivi). Le imprese di dimensione minore richiedono, ora più che mai, una particolare attenzione da parte del legislatore nazionale ed europeo che deve, *in primis*, interrogarsi sulla reale efficacia dell'attuale regolamentazione giuridica in favore di tale tipologia di imprese che a causa della pandemia Covid-19 rischiano di diminuire drasticamente la loro presenza sul mercato.

**Abstract (en):** *The study examines the support measures following the coronavirus health pandemic in favor of micro, small and medium-sized enterprises, analysing in particular the national legislation that defines both direct and indirect support actions. MSMEs require, now more than ever, particular attention from the national and European legislator who must, first of all, wonder the real effectiveness of the current legal regulation in favor of this type of enterprises which, due to the Covid-19 pandemic, could drastically decrease their presence on the market.*

**SOMMARIO:** **1.** Osservazioni introduttive relative all'impatto della pandemia Covid-19 sulle micro, piccole e medie imprese (Micro, *Small, Medium sized Enterprises - MSMEs*) a livello internazionale. – **2.** Gli interventi giuridici dell'Unione europea a sostegno delle imprese di dimensione minore a seguito della pandemia sanitaria. – **3.** Le azioni a supporto della liquidità per le micro, piccole e medie imprese a livello nazionale. – **4.** Nuove sfide per una regolamentazione giuridica dell'attività dell'impresa minore nel contesto dell'emergenza sanitaria Covid-19.

---

<sup>1</sup> *Jean Monnet Centre of Excellence Co-Founded by The ERASMUS + Programme of The European Union.*

## **1. Osservazioni introduttive relative all’impatto della pandemia Covid-19 sulle micro, piccole e medie imprese (Micro, Small, Medium sized Enterprises - MSMEs) a livello internazionale.**

La rilevanza assunta dalla pandemia dovuta al Coronavirus (Covid-19) ed allo stato di emergenza che ne è conseguito, è evidenziata a livello internazionale, europeo e nazionale da molteplici studi giuridici, economici e sociologici che rappresentano, invero, solo un primo tentativo di analizzare l’impatto<sup>2</sup> di un prolungato periodo di *lockdown* economico e sociale<sup>3</sup>.

Le implicazioni connesse alla pandemia sanitaria non sono, infatti, unicamente riconducibili ad una crisi sanitaria, essendo il Covid-19 *“an economic crisis, a humanitarian crisis, a security crisis, and a human rights crisis. This crisis has highlighted severe fragilities and inequalities within and among nations. Coming out of this crisis will require a whole-of-society, whole-of-government and whole-of-the-world approach driven by compassion and solidarity”*<sup>4</sup>: in questo contesto l’aumento delle diseguaglianze che potranno discendere dalla pandemia diviene un punto centrale nella definizione di politiche pubbliche di intervento realmente efficaci, poiché *“this pandemic, like other pandemics before it, lights up anew the fault lines in society. Inequalities that we knew about, like racial and ethnic inequalities, are more starkly visible. Inequalities in work and in living conditions have become salient in new ways, as people are sorted into essential and inessential workers, as jobs, transportation, and activities that once were safe become unsafe, and as access to the internet becomes the difference between learning or not learning or working safely or not working at all. The pandemic may turn tolerable inequalities into intolerable inequalities”*<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Studi recenti hanno analizzato gli effetti a distanza di dieci anni della crisi economica e finanziaria del 2008, osservando che *“the sequence of aftershocks and policy responses that followed the Lehman bankruptcy has led to a world economy in which the median general government debt-GDP ratio stands at 52 percent, up from 36 percent before the crisis; central bank balance sheets, particularly in advanced economies, are several multiples of the size they were before the crisis; and emerging market and developing economies now account for 60 percent of global GDP in purchasing-power-parity terms (compared with 44 percent in the decade before the crisis), reflecting, in part, a weak recovery in advanced economies”*, così Report del Fondo Monetario Internazionale intitolato *“World Economic Outlook Reports Challenges to Steady Growth”*, ottobre 2018.

<sup>3</sup> Sull’impatto dell’emergenza sanitaria si rinvia *ex multis* e di recente a B. Levy, *Il virus che rende folli*, Milano, 2020.

<sup>4</sup> Cfr. United Nation, *Comprehensive Response to COVID-19. Saving Lives, Protecting Societies, Recovering Better*, settembre 2020, che identifica tre priorità generali: Health Response, Safeguard lives and Livelihoods, Transformative Recovery Process (p. 12 ss).

<sup>5</sup> Cfr. A. Deaton, *Health and wealth inequality in America: how COVID-19 makes clear the need for change*, Congressional Testimony to the House Budget Committee, giugno

La portata globale della pandemia ha determinato, infatti, la necessità di azioni che siano capaci di mitigare, anche solo in parte, gli effetti che essa ha prodotto e produrrà, identificando numerosi ambiti di intervento che possono influire sul comportamento umano<sup>6</sup> e, al contempo, orientare il ruolo dello Stato verso “*quatre grandes missions. La première est de mettre les intérêts individuels en phase avec l’intérêt général, en sensibilisant et en responsabilisant les différents acteurs aux conséquences de leurs actes pour le reste de la société (leurs « externalités », dont la transmission du virus est un cas particulier). Le deuxième rôle de l’État est de fournir ou assurer la fourniture des biens publics tels que la défense nationale, le droit, et de nombreuses infrastructures, par exemple les capacités d’urgence hospitalière. Un troisième rôle est d’assurer les personnes contre les aléas de la vie qu’elles ne contrôlent pas. Enfin, l’État doit agir en prêteur en dernier ressort pour stabiliser l’économie en cas de récession ou de crise*”<sup>7</sup>.

Recenti analisi economiche sottolineano, invero, solo i primi concreti effetti prodotti sul mercato<sup>8</sup> dalla pandemia sanitaria, mentre gli impatti futuri sono, ad oggi, ancora difficilmente valutabili.

L’effetto sull’economia del *lockdown* connesso alla pandemia a livello internazionale è stimato in una diminuzione posizionabile tra il 13% e il 32% per il commercio mondiale, poichè “*the COVID 19 pandemic disrupts normal economic activity and life around the world*”<sup>9</sup>, anche se, in considerazione del rapido ed imprevedibile cambiamento della situazione, “*it is extremely difficult to quantify the exact magnitude of the impact of these measures on GDP growth, but is clear that they imply sharp contractions in the level of output, household spending, corporate investment and international trade*”<sup>10</sup>.

2020.

6 Il comportamento umano è oggetto di importanti studi anche a livello economico; si vedano, per tutti, R. H. Thaler, *Misbehaving: la nascita dell’economia comportamentale*, Torino, 2018, e D. Kahneman, *Economia della felicità*, Milano, 2007.

7 J. Tirole, *Crise du COVID-19*, in *La Presse Médicale Formation*, settembre 2020, p. 237.

8 In tema si vedano le osservazioni di C. Gollier e S. Straub, *The economics of coronavirus: some insights*, in *Toulouse School of Economics*, 22 marzo 2020. Particolarmente rilevante anche l’impatto prodotto dalla pandemia sull’ambiente, per cui si rinvia all’analisi di D. Helm, *The environmental impacts of the coronavirus*, in *Environmental and Resource Economics*, 2020, n. 1.

9 WTO, *Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy*, 8 aprile 2020. Con riferimento alle misure adottate dall’Unione europea si rinvia a I. Carreno, T. Dolle, L. Median, M. Brandenburgen, *The implications of the COVID-19 pandemic on trade*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2020, n. 2.

10 OECD, *Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity*, 10 giugno 2020, p. 1, che prosegue osservando che “*the initial direct impact of the shutdowns could be a decline in the level of output of between one-fifth to one-quarter in many economies, with consumers’ expenditure potentially dropping by around one-third. Changes of this magnitude would far outweigh anything experienced*

Tuttavia è da evidenziare che *“the implications for annual GDP growth will depend on many factors, including the magnitude and duration of national shutdowns, the extent of reduced demand for goods and services in other parts of the economy, and the speed at which significant fiscal and monetary policy support takes effect”*<sup>11</sup>; ed a livello europeo la Banca Centrale stima che *“even if temporary, there will be a significant contraction in euro area economic activity this year. Large parts of the global and euro area economies came to a near standstill in early 2020. Economic indicators suggest an abrupt contraction in economic growth in the first half of 2020 with full-year figures likely to be weaker than in the year following the 2008 global financial crisis, according to private sector estimates”*<sup>12</sup>.

In una prospettiva globale, la World Bank ha sottolineato che *“the COVID-19 pandemic has, with alarming speed, delivered a global economic shock of enormous magnitude, leading to steep recessions in many countries. The baseline forecast envisions a 5.2 percent contraction in global GDP in 2020 - the deepest global recession in eight decades, despite unprecedented policy support”*<sup>13</sup>; mentre l’OECD evidenzia che *“the implications for annual GDP growth will depend on many factors, including the magnitude and duration*

---

*during the global financial crisis in 2008-09. This broad estimate only covers the initial direct impact in the sectors involved and does not take into account any additional indirect impacts that may arise”*.

11 OECD, *Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity*, 10 giugno 2020, p. 2, ove si sottolinea che *“the scale of the estimated decline in the level of output is such that it is equivalent to a decline in annual GDP growth of up to 2 percentage points for each month that strict containment measures continue. If the shutdown continued for three months, with no offsetting factors, annual GDP growth could be between 4-6 percentage points lower than it otherwise might have been. These estimates are one approach to quantifying the initial impact of containment measures on activity, and do not utilise the full range of data that inform the projections of economic growth in the OECD Economic Outlook”*.

12 Banca Centrale Europea, *Financial Stability Review*, maggio 2020, che prosegue evidenziando che *“since the extent to which containment measures continue to be required and measures are eased remains unknown, uncertainty surrounding the overall economic impact is likely to persist for some time. The timing and strength of the recovery are uncertain too, with a risk of both “false starts” in exiting from containment measures and persistent economic effects. This new and substantial source of downside risk adds to previously identified geopolitical risks such as rising protectionism and vulnerabilities in emerging markets, notably commodity exporters exposed to lower oil prices”*.

13 World Bank, *Global Economic prospects*, giugno 2020, p. 3. Con particolare riferimento alle economie avanzate si sottolinea che *“assuming that the pandemic does not lead to lasting damage to financial systems, growth is expected to rebound in 2021, aided by unprecedented support from fiscal, monetary, and financial sector policies. In China, output appears to be recovering from the large drop at the start of the year, but the strength of the expected rebound is uncertain. Advanced economies have faced a very substantial slump in activity as they grapple with the far-reaching consequences of the pandemic. As a result, advanced-economy output is now projected to slow dramatically, from an expansion of 1.6 percent in 2019 to a contraction of 7 percent in 2020 - 8.4 percentage points below January forecasts”*.

*of national shutdowns, the extent of reduced demand for goods and services in other parts of the economy, and the speed at which significant fiscal and monetary policy support takes effect. Nonetheless, it is clear that the impact of the shutdowns will weaken short-term growth prospects substantially. The scale of the estimated decline in the level of output is such that it is equivalent to a decline in annual GDP growth of up to 2 percentage points for each month that strict containment measures continue. If the shutdown continued for three months, with no offsetting factors, annual GDP growth could be between 4-6 percentage points lower than it otherwise might have been”<sup>14</sup>.*

Recentemente la Banca Centrale Europea ha stimato per il prossimo triennio che *“real GDP in the euro area is projected to fall by 8.0% in 2020 and to rebound by 5.0% in 2021 and by 3.2% in 2022”*, e ciò all’interno di un quadro previsionale connesso a due scenari diametralmente opposti: un *“mild scenario”*, che considera *“the shock as temporary, with a swift implementation of a medical solution allowing a further loosening of the containment measures. In this scenario, real GDP would decline by 7.2% this year, then rebound strongly in 2021. By the end of the horizon, real GDP would slightly exceed the level expected in the December 2019 Eurosystem staff projections, with inflation reaching 1.8% in 2022”*; ed un *“severe scenario”*, che si riferisce ad una *“strong resurgence of the pandemic implies a return to stringent containment measures. These weigh severely on economic activity and cause substantial and permanent losses to activity. In this scenario, real GDP falls by 10% in 2020. By the end of the horizon, it stands around 9% below its level in the December 2019 Eurosystem staff projections, with inflation at only 0.7% in 2022”<sup>15</sup>.*

A livello globale la World Trade Organization ha evidenziato, ed esempio, un forte impatto della crisi sanitaria sul settore dei servizi, poiché proprio in esso *“providing inputs for other economic activities, including facilitating supply chains and trade in goods, disruptions in services supply are having a broad economic and trade impact. Services now generate more than two-thirds of economic output, attract over two-thirds of foreign direct investment, provide most jobs globally and account for over 40 per cent of world trade”<sup>16</sup>*; il calo dei servizi non solo è rilevante a livello economico globale ma esso assume un

<sup>14</sup> OECD, *Evaluating the initial impact of Covid-19 containment measures on economic activity*, 10 giugno 2020, che prosegue osservando che *“in all economies, the majority of the impact on output comes from the hit to output in retail and wholesale trade, and in professional and real estate services. There are also notable cross-country differences in some sectors, with closures of transport manufacturing being relatively important in Germany, and the decline in tourist and leisure activities being relatively important in Italy. Extending the same approach to other economies suggests that the impact effect of business closures could result in reductions of 15% or more in the level of output throughout the advanced economies and major emerging-market economies after the full implementation of confinement measures. In the median economy, output would decline by one-quarter”*.

<sup>15</sup> Banca Centrale Europea, *Staff macroeconomic projections for the euro area*, settembre 2020.

maggior significato, anche sociale, poiché *“since services account for most of women’s employment globally and a large share of micro, small and medium-sized enterprise (MSME) activity, the disruption in services supply also impacts social and economic inclusiveness”*<sup>17</sup>.

Il settore dei servizi è infatti essenziale al fine di superare le sfide connesse alla pandemia: ci si riferisce, in particolare, al ruolo svolto, ed alla rilevanza assunta, dai servizi *on line* che, a fronte di vincoli di distanziamento sociale ed alle riduzioni di mobilità imposte, hanno permesso di garantire l’esigibilità di diritti fondamentali quali, ad esempio, il diritto all’istruzione.

Per quanto riguarda gli effetti dispiegati dalla pandemia Covid-19 sulla società, recenti analisi si sono concentrate proprio sull’impatto indotto su particolari fasce della popolazione<sup>18</sup>, ed in particolare sulle famiglie.

In considerazione degli effetti prodotti dalla pandemia sulle imprese, invece, il presente studio si prefigge di analizzare gli strumenti giuridici posti in essere a livello europeo e nazionale per supportare l’attività d’impresa con l’obiettivo, in particolare, di esaminare gli interventi normativi posti in essere a favore delle micro, piccole e medie imprese (Micro, Small, Medium sized Enterprises – MSMEs) che,

---

16 WTO, *Trade in services in the context of COVID-19*, 28 maggio 2020, p. 2; vengono in particolare analizzati i settori “Tourism and travel-related service”, “Distribution services”, “Telecommunications, ICT and audiovisual services”, “Air, land and maritime transport services”, “Health Services”, “Financial services” ed “Education services”.

17 WTO, *Trade in services in the context of COVID-19*, 28 maggio 2020, p. 2.

18 Cfr. Nazioni Unite, *The Impact of COVID-19 on children*, 15 aprile 2020, che, con riferimento all’impatto della pandemia sui bambini, evidenzia *“three main channels through which children are affected by this crisis: infection with the virus itself; the immediate socioeconomic impacts of measures to stop transmission of the virus and end the pandemic; and the potential longer-term effects of delayed implementation of the Sustainable Development Goals”*.

come noto, costituiscono la “spina dorsale” dell’economia<sup>19</sup>, sia globale<sup>20</sup>, sia europea<sup>21</sup>, sia nazionale<sup>22</sup>.

La pandemia ha prodotto e produrrà anche in futuro, infatti, un impatto economico assai significativo sulle micro, piccole e medie imprese<sup>23</sup>, come evidenziato dalla World Trade Organization, a causa “*of limited financial resources and borrowing capacity, and because of their disproportionate presence in economic sectors affected by social distancing measures and transport disruptions*”<sup>24</sup>, proprio considerando che “*SMEs face a liability of smallness. This means that the smaller the firm the less resources it typically controls, which makes it more vulnerable to internal and external events, such as a critical*

19 La dottrina giuridica ha analizzato nel tempo il ruolo crescente assunto dalle micro, piccole e medie imprese, in tema più recentemente si rinvia a: N. Ciocca, *Il finanziamento delle PMI e la disciplina dell’equity based crowdfunding*, in S. Corso (a cura di), *Start-up e PMI innovative: scelte statutarie e finanziamento*, Napoli, 2019; E. M. Bignami, *La “governance” delle PMI*, in *Rivista dei dottori commercialisti*, 2018, n. 4; A. Borselli, *La finanza alternativa per le PMI in Italia: una ricerca del Politecnico di Milano*, in *Rivista delle società*, 2019, n. 2 - 3; M. A. Stefanelli, *Administrative Burdens e Small Business. Una pubblica amministrazione per l’impresa di dimensione minore*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 3; F. Vella, *Crescere su mercati e piattaforme: le piccole medie imprese tra regole e politica industriale*, in *Mercato concorrenza regole*, 2019, n. 2; F. Gennari, *Lo sviluppo sostenibile delle micro, piccole e medie imprese*, Torino, 2019; M. Corbetta, *Politiche regionali per le piccole e medie imprese durante l’emergenza Covid-19: quali tendenze?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2020.

20 Il Report WTO del 2016, intitolato *Levelling the trading field for SMEs*, evidenziava che “*95 per cent of companies across the globe are MSMEs, accounting for 60 per cent of the world’s total employment. MSMEs contribute to around 35 per cent of GDP in developing countries and around 50 per cent in developed countries*”.

21 I dati dell’*Annual Report on European SMEs*, della Commissione europea, del novembre 2019, analizzano che “*there were slightly more than 25 million SMEs in the EU-28 in 2018, of which 93% were micro SMEs. SMEs accounted for 99.8% of all enterprises in the EU-28 non-financial business sector*” (p. 17).

22 L’Annuario statistico italiano - 2019 dell’Istat riporta che “*nel 2016, le imprese attive in Italia nell’industria e nei servizi di mercato sono 4,3 milioni di unità e occupano 16,1 milioni di addetti, di cui 11,2 milioni sono dipendenti. La dimensione media, 3,8 addetti per impresa, risulta più elevata nell’industria (5,8 addetti) che nei servizi (3,2 addetti). Le microimprese (quelle con meno di 10 addetti) sono 4,1 milioni e rappresentano il 95,2 per cento delle imprese attive, il 46,1 per cento degli addetti e il 29,3 per cento del valore aggiunto realizzato. In questo segmento dimensionale è rilevante la presenza di lavoro indipendente (60,8 per cento). Le piccole e medie imprese (quelle con 10-249 addetti) sono circa 204 mila, assorbono il 33,2 per cento degli addetti e contribuiscono per il 38,9 per cento alla creazione di valore aggiunto, mentre nelle grandi imprese (quelle con almeno 250 addetti), pari a 3.601 unità, si concentrano il 20,7 per cento degli addetti e il 31,7 per cento del valore aggiunto*” (p. 507).

23 Analizza F. Eggers, *Masters of disasters? Challenges and opportunities for SMEs in times of crisis*, in *Journal of Business Research*, 12 maggio 2020, p. 199, come alcune peculiarità proprie delle micro, piccole e medie imprese potrebbero invero aiutarle a superare la crisi, poichè “*given their smaller size, they tend to be rather flexible when opportunities or threats arise in their environment. Further, the smaller the organization, the closer the decision-makers are to their customers and other stakeholders. This in turn can provide them with valuable market information that can*

*employee quitting his/her job, a decline of financing options, a reduction of demand due to a competitor entering the market, or, in the case of this manuscript, a crisis hitting the global economy*<sup>25</sup>.

## **2. Gli interventi giuridici dell'Unione europea a sostegno delle imprese di dimensione minore a seguito della pandemia sanitaria.**

A causa dell'insorgere di esigenze economiche e sociali inedite rispetto al passato, connesse allo sviluppo della pandemia Covid-19, il quadro giuridico regolatorio di riferimento a livello europeo è a tutt'oggi in continua evoluzione, e ciò rende ardua la definizione di politiche di intervento realmente strategiche in un momento come quello attuale caratterizzato da forti incertezze e da rischi significativi<sup>26</sup>.

In questo senso, ed in via generale, numerosi sono gli strumenti predisposti dall'Unione europea a favore degli Stati Membri, dei cittadini, dei lavoratori e delle imprese; essi costituiscono un *framework* giuridico articolato su molteplici piani d'intervento, posti in essere da diversi soggetti, e compongono un quadro complessivo di riferimento piuttosto articolato e frammentato.

In un primo tempo, infatti, l'Unione europea ha dettato alcune disposizioni volte a calmierare l'impatto negativo della pandemia sulle micro, piccole e medie imprese.

Le *Conclusioni del Consiglio sul Covid-19* del 20 febbraio 2020 rappresentano, infatti, il primo documento di ordine generale con cui l'Unione europea si interroga sugli effetti della pandemia, anche sulle imprese di dimensione minore: tale documento richiama le Considerazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità che il 30 gennaio 2020 aveva invitato gli Stati a collaborare, dimostrando solidarietà e cooperazione, nonché a *"be prepared for containment, including active surveillance, early*

---

*be helpful when reacting to crises"*.

24 WTO, *Helping MSMEs navigate the Covid-19 Crisis*, 3 giugno 2020, ove si evidenzia che *"MSMEs are disproportionately affected by the COVID-19 pandemic because of their prevalence in the economic sectors most affected by demand shocks caused by the pandemic. These sectors include accommodation and food services, cultural and creative sectors, and wholesale and retail services (OECD, Coronavirus (COVID-19) and cultural and creative sectors: impact, innovations and planning for post-crisis, 2020). Data for OECD and some non-OECD economies show that MSMEs export more than large firms in these sectors. Partial or full quarantine measures, as well as disruptions to international means of transport, will clearly lead to a dramatic loss of demand and revenue in these areas for both domestic and trade activities"*.

25 F. Eggers, *Masters of disasters? Challenges and opportunities for SMEs in times of crisis*, in *Journal of Business Research*, 12 maggio 2020, p. 199, che richiama lo studio di J. Freeman, G. R. Carroll, M. T. Hannan M.T., *The Liability of newness: age dependence in organizational death rates*, in *American Sociological Review*, 1983, n. 5.

26 Cfr. C. Gollier, *The economics of risk and uncertainty*, Elgar, 2018.

*detection, isolation and case management, contact tracing and prevention of onward spread of 2019-nCoV infection*"<sup>27</sup>.

Nell'ambito di queste Considerazioni il Consiglio europeo invita gli Stati Membri a collaborare con le Istituzioni europee al fine di attuare misure efficaci di prevenzione e contenimento della pandemia stessa, ricordando che Unione europea e Stati Membri "si coordinano e cooperano strettamente nel settore della sicurezza sanitaria attuando misure di pianificazione e risposta e una pianificazione della preparazione, nonché prevedendo attività riguardanti la pianificazione della continuità operativa"<sup>28</sup>.

Nella stessa direzione si colloca la *Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19* della Commissione europea<sup>29</sup> che, dopo aver ricordato come la pandemia costituisca "una grave emergenza sanitaria per i cittadini, le imprese e le economie"<sup>30</sup>,

---

27 WHO, *Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)*, 30 gennaio 2020. In tema si rinvia a P. Acconci, *Prime considerazioni sull'effettività delle risposte normative dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) alla diffusione del Covid-19*, in *SIDI blog - Forum Covid-19*, aprile 2020.

28 Punto 5 delle *Conclusioni del Consiglio sulla Covid-19* del 20 febbraio 2020. Più nel dettaglio il Consiglio europeo individua 6 linee d'azione che gli Stati Membri e la Commissione dovrebbero perseguire, e cioè: a) adottare le misure necessarie e appropriate per garantire la tutela della salute pubblica, tenendo conto che occorre prestare particolare attenzione ai viaggi internazionali di tutti i tipi; b) sviluppare un coordinamento stretto e rafforzato tra gli Stati Membri per garantire l'efficacia di tutte le misure, anche, se del caso, delle misure in materia di viaggi, salvaguardando al contempo la libera circolazione all'interno dell'UE, nonché per garantire una tutela ottimale della salute pubblica e sensibilizzare maggiormente il grande pubblico in merito alla Covid-19; c) nel settore del monitoraggio e della sorveglianza, provvedere a un costante scambio di informazioni sull'evoluzione del virus 2019-nCoV nei rispettivi territori avvalendosi delle strutture esistenti a livello europeo e internazionale, conformemente all'RSI e alla decisione n. 1082/2013/UE; d) nel settore della diagnosi e del trattamento, conformemente alla decisione n. 1082/2013/UE e all'articolo 44 dell'RSI, continuare a dimostrare solidarietà e cooperazione, sostenendosi reciprocamente e sostenendo la comunità globale nell'individuazione dell'origine del virus 2019-nCoV e del suo pieno potenziale di trasmissione interumana, nello sviluppo del necessario trattamento, nell'elaborazione di orientamenti per la gestione comune della malattia, nella messa in comune delle capacità diagnostiche laddove necessario e nell'ottimizzazione dell'uso di antivirali; e) nel settore della comunicazione, ricorrendo ove appropriato al CSS e alla sua rete di comunicatori, fornire al grande pubblico informazioni e orientamenti coordinati, accurati, tempestivi e coerenti riguardo alla Covid-19, sulla base di elementi di prova e dati disponibili, combattendo così la cattiva informazione e la disinformazione, che possono avere come effetto anche la discriminazione; f) nel settore della ricerca e dello sviluppo, collaborare strettamente, se del caso anche con l'industria e il mondo accademico, per favorire lo sviluppo di un vaccino pilota contro il virus Covid-19 nonché lo sviluppo della diagnostica e di antivirali.

29 COM (2020) 112, del 13 marzo 2020.

30 COM (2020) 112, p. 1. I dati di Eurostat "Services down between February and March 2020", del 25 giugno 2020, riportano che "in March 2020, the volume of services production in the EU fell by 11.3% compared with February 2020. The strongest

sottolinea la necessità di “*allentare il contagio e aumentare la resilienza dei nostri sistemi sanitari*”<sup>31</sup>, nonché l’esigenza di contenere lo *shock economico*<sup>32</sup>, potendo esso infatti generare effetti dirompenti in particolare proprio sulle MSMEs, che, quindi, sono chiamate a immaginare ed a realizzare nuove modalità di produzione e di scambio di prodotti e servizi (si pensi, in particolare, all’incremento nell’utilizzo degli strumenti digitali<sup>33</sup>), anche se è evidente che non per tutti i settori e per tutti i servizi è possibile ripensare e proporre nuove modalità di produzione ed erogazione<sup>34</sup>, e che l’erogazione di servizi digitali comporta investimenti ed *expertises* che non tutte le imprese, in particolare quelle di dimensione minore, necessariamente possiedono.

---

*declines were recorded for hotels and restaurants which dropped by 48.5% in the EU. Administrative and support services (e.g. employment services, security, cleaning) which are usually bought by businesses dropped by 8.4%. Transportation services (land, water, air) dropped by 7.2%. Professional and scientific services (legal services, accounting, marketing etc.) declined by 4.6%. Information and communication services fell by only 2.3%. Looking at quarterly services production (monthly data generally not available by Member State) for the first quarter of 2020 in comparison with the last quarter of 2019, there was a reduction of 2.8% in the EU”.*

31 COM (2020) 112, p. 1.

32 A tal fine la COM (2020) 112 sottolinea che “*si tratta di garantire l’integrità del mercato comune e, più in generale, di preservare le catene del valore della produzione e distribuzione per assicurare i necessari approvvigionamenti ai nostri sistemi sanitari. Si tratta di venire in aiuto delle persone per garantire che la pandemia non incida in modo sproporzionato sui redditi e l’occupazione. Si tratta di sostenere le imprese e in particolare quelle di piccole e medie dimensioni (PMI). Si tratta inoltre di garantire la liquidità del nostro settore finanziario e di contrastare i pericoli di una recessione mediante interventi ad ogni livello. Si tratta, infine, di garantire un quadro che consenta agli Stati Membri di agire in modo deciso e coordinato*” (p. 1).

33 Cfr. COM (2020) 67, del 19 febbraio 2020, intitolata *Plasmare il futuro digitale dell’Europa*, ove si precisa che “*la Comunicazione digitale, l’interazione con i social media, il commercio elettronico e le imprese digitali stanno trasformando il nostro mondo*” (p. 1), tanto da essere centrale la definizione per le imprese di “*un quadro che consenta loro di avviarsi, espandersi, mettere in comune e utilizzare dati, innovare e competere o collaborare su un piano di parità*” (p. 3). Sottolinea P. Zuddas, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell’emergenza sanitaria*, in *AIC-Osservatorio costituzionale - Forum Covid-19*, 2020, n. 3, che “*la pandemia in corso, se, per un verso, ha posto in evidenza il ruolo essenziale svolto dalle reti di telecomunicazione per garantire lo svolgimento, anche durante l’emergenza sanitaria, di alcune imprescindibili funzioni pubbliche, per altro verso, e specularmente, ha acuito il digital divide sotto tutti i profili rilevanti, facendo assumere - a fronte di una rafforzata dipendenza tecnologica - un peso specifico maggiore alle criticità preesistenti*” (p. 291). In tema si rinvia anche a L. Giannini, *Coronavirus: ora il digital divide minaccia i diritti fondamentali*, in *Agenda Digitale*, Marzo 2020

34 Nuovi modelli imprenditoriali, spinti anche dalla diffusione delle tecnologie digitali sono connessi all’economia collaborativa, economia ove cambia il rapporto tra consumatore e prestatore di servizi proprio perché essa è caratterizzata da attività che “*sono facilitate da piattaforme di collaborazione che creano un mercato aperto per l’uso temporaneo di beni e servizi spesso forniti da privati*”, così COM (2016) 356, intitolata *Un’agenda europea per l’economia collaborativa*.

La digitalizzazione infatti sta intensamente e assai rapidamente incidendo in tutti i settori dell'economia e la pandemia Covid-19 ha messo in evidenza il ruolo centrale della digitalizzazione per il mercato tanto da mostrare come solo attraverso l'utilizzo di strumenti digitali sia stato possibile per alcune imprese mantenere la propria operatività, avendo infatti rilevato la pandemia *"how essential digital assets have become to our economies and how networks and connectivity, data, Artificial Intelligence (AI) and supercomputing as well as basic and advanced digital skills sustain our economies and societies"*<sup>35</sup>.

In senso generale, la rilevanza delle MSMEs a livello europeo è riaffermata anche nella Comunicazione della Commissione europea *Una nuova strategia industriale per l'Europa*<sup>36</sup>, che, focalizzandosi sulla necessità di realizzare un'industria competitiva a livello globale, più verde e più digitale, sottolinea l'urgenza di definire un quadro giuridico regolatorio che sia realmente inclusivo delle imprese di dimensione minore e che sia capace di trasmettere alla grande industria le caratteristiche che sono proprie di tale tipologia di imprese più innovative, così da creare un ambiente industriale innovativo in grado di trasferire competenze e conoscenze<sup>37</sup>.

Nel nuovo contesto economico europeo caratterizzato dalle conseguenze della pandemia Covid-19<sup>38</sup>, l'Unione europea definisce specifiche misure di sostegno alle micro, piccole e medie imprese, prevedendo l'accesso ad una maggiore liquidità attraverso una serie di particolari strumenti<sup>39</sup>: tra essi, è opportuno richiamare il

35 Digital Economy and Society Index (DESI), Report 2020, p. 10.

36 COM (2020) 102, del 10 marzo 2020.

37 La Comunicazione della Commissione europea COM (2020) 103, 10 marzo 2020, *Una strategia per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale*, p. 1, specifica che *"le PMI offrono soluzioni innovative per sfide quali i cambiamenti climatici, l'efficienza in termini di risorse e la coesione sociale e contribuiscono a diffondere tali innovazioni in tutte le regioni d'Europa. Sono pertanto un elemento centrale della duplice transizione dell'UE verso un'economia sostenibile e digitale e risultano essenziali per la competitività e la prosperità, la sovranità economica e tecnologica dell'Europa e la sua resilienza agli shock esterni. In quanto tali, sono una componente fondamentale ai fini della realizzazione della strategia industriale dell'UE"*. La nuova strategia mira, quindi, a *"riconoscere le loro diverse esigenze, aiutandole non soltanto a crescere e espandersi, bensì anche ad essere competitive, resilienti e sostenibili, e definisce a tal fine un approccio ambizioso, globale e trasversale, basato sia su misure orizzontali a sostegno di tutti i tipi di PMI sia su azioni mirate a esigenze specifiche"*.

38 I dati EUROSTAT del 8 settembre 2020 stimano che *"in the second quarter of 2020, still marked by COVID-19 containment measures in most Member States, seasonally adjusted GDP decreased by 11.8% in the euro area and by 11.4% in the EU compared with the previous quarter, according to an estimate published by Eurostat, the statistical office of the European Union. These were by far the sharpest declines observed since the time series started in 1995. In the first quarter of 2020, GDP had decreased by 3.7% in the euro area and by 3.3% in the EU"*.

39 COM (2020) 112, p. 7, specifica che *"il settore bancario ha un ruolo chiave nel far fronte agli effetti dell'emergenza COVID19, mantenendo il flusso di credito all'economia."*

Fondo europeo per gli investimenti<sup>40</sup> (FEI), di cui vengono ampliate azioni e programmi, proprio al fine di *“potenziare sia le garanzie sui prestiti nell’ambito di COSME, il programma dell’UE per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese, che le garanzie InnovFin per le PMI nell’ambito del programma Orizzonte 2020, in modo che le banche offrano accesso a finanziamenti ponte per le microimprese, le PMI e le piccole imprese a media capitalizzazione. Questi strumenti saranno rafforzati nelle prossime settimane con 750 milioni di EUR nell’ambito del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS). Inoltre, come ulteriore misura specifica, il FEIS fornirà al FEI altri 250 milioni di EUR per fornire rapidamente un sostegno alle PMI, in uno sforzo concertato con le banche e gli istituti nazionali di promozione dell’UE”*<sup>41</sup>.

Ulteriori misure di sostegno alle MSMEs sono state previste attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)<sup>42</sup> che può *“sostenere il finanziamento del capitale circolante delle PMI ove necessario come misura temporanea, al fine di rispondere in modo efficace a una crisi sanitaria pubblica”*<sup>43</sup>; nonché attraverso il *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19*<sup>44</sup>, che consente agli Stati Membri di adottare misure di sostegno economico in deroga alla disciplina degli aiuti di Stato, prevedendo anche che tali norme possano agire in modo rapido ed efficace al fine di sostenere cittadini ed imprese, ma anche MSMEs che a causa della pandemia incontrano difficoltà economiche<sup>45</sup>.

*Se il flusso di credito bancario è soggetto a gravi limitazioni, l’attività economica subirà un brusco rallentamento poiché le imprese avranno difficoltà a pagare i propri fornitori e dipendenti. I coefficienti di capitale delle banche sono notevolmente migliorati negli ultimi anni, le banche sono meno indebitate ed è diminuito il loro ricorso a finanziamenti a breve termine, talvolta volatili. Le banche devono disporre di una liquidità adeguata per erogare prestiti ai loro clienti”*.

40 Il Fondo europeo per gli investimenti strategici è stato istituito con Regolamento (UE) 2015/1017, del 25 giugno 2015.

41 COM (2020) 112, p. 6.

42 Il Regolamento dell’Unione europea n. 1301, del 17 dicembre 2013, che istituisce il Fondo europeo di sviluppo regionale è stato recentemente modificato con Regolamento dell’Unione europea n. 460 del 30 marzo 2020 e con Regolamento dell’Unione europea n. 558 del 23 aprile 2020. Sulla connessione esistente tra fondi e politiche nazionali a favore delle PMI, si rinvia a M. Corbetta, *Politiche regionali per le piccole e medie imprese durante l’emergenza Covid-19: quali tendenze?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2020, n. 2.

43 Art. 3, Regolamento dell’Unione europea n. 1301 del 17 dicembre 2013.

44 2020/C 91 I/01, del 19 marzo 2020.

45 Cfr. prima modifica al *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza della Covid-19* del 3 aprile 2020, nonché seconda modifica del Quadro dell’8 maggio 2020 volta ad agevolare ulteriormente l’accesso al capitale e alla liquidità per le imprese colpite dalla crisi, e, da ultimo, terza modifica del Quadro del 2 luglio 2020 che si focalizza in particolare sulle necessità delle micro imprese e delle piccole imprese.

Amplissima la dottrina in tema di aiuti di Stato, per una analisi giuridica da ultimo si veda G. Luchena - S. Cavaliere, *Le nuove frontiere in materia di aiuti di Stato*, in *Studi*

Naturalmente la necessità di definire azioni di liquidità che sostengono l'economia europea<sup>46</sup> si connette con specifiche politiche definite dalla Banca Centrale Europea che ha recentemente dato vita al *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP)<sup>47</sup>, Programma europeo temporaneo di acquisto di titoli di debito negoziabili, obbligazioni societarie e altri strumenti di debito negoziabili, obbligazioni garantite nonché titoli garantiti da attività<sup>48</sup>, con una dotazione complessiva di 1.350 miliardi di euro ed una validità fino al giugno del 2021<sup>49</sup>.

Nel complesso quadro giuridico rappresentato dai molteplici interventi posti in essere a livello europeo merita particolare attenzione anche la Dichiarazione del Consiglio dei Governatori del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), del 15 maggio 2020, attraverso cui viene predisposta una nuova linea di credito denominata *Pandemic Crisis Support* per gli Stati Membri la cui moneta è l'euro, volta a fornire assistenza finanziaria per la gestione della crisi pandemica.

Tale linea di credito prevede l'obbligo per gli Stati Membri di utilizzare i fondi al fine di sostenere costi diretti o indiretti del settore sanitario legati alla pandemia Covid-19.

Sempre in questo contesto, si colloca l'istituzione, avvenuta con Regolamento europeo n. 672 del 19 maggio 2020, di uno strumento europeo di sostegno temporaneo agli Stati Membri il cd. SURE, *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, quale prestito per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza derivanti dall'epidemia Covid-19, il cui ammontare complessivo è pari a 100 miliardi di euro, ed è volto a "fornire assistenza finanziaria a uno Stato membro che subisca o rischi seriamente di subire gravi perturbazioni economiche dovute all'epidemia di Covid-19, per consentire il finanziamento, in primo luogo, di regimi di riduzione dell'orario lavorativo o di misure analoghe che mirano a proteggere i lavoratori dipendenti e autonomi e

---

*sull'integrazione europea*, 2020 n. 2; mentre per una analisi economica il rinvio è a A. Dragoi, *Supporting the EU economy through State aid during COVID-19 crisis. A comparative approach*, in *Global Economic Observer*, 2020, n. 1.

46 Cfr. Decisione del Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision (GHOS) che nel marzo del 2020 ha differito nel tempo gli obblighi connessi all'attuazione di Basilea III. Lo stesso Basel Committee on Banking Supervision, nel documento *Measures to reflect the impact of Covid-19*, dell'aprile 2020, osserva che "the risk-reducing effects of the various extraordinary support measures taken in its member jurisdictions should be fully recognised in risk-based capital requirements".

47 Decisione (UE) 2020/440 della Banca Centrale europea del 24 marzo 2020.

48 Art. 1, comma 2, Decisione (UE) 2020/440 della Banca Centrale europea del 24 marzo 2020, cui si rinvia per una descrizione dettagliata degli strumenti.

49 L'art. 1, comma 1, Decisione (UE) 2020/440 della Banca Centrale europea del 24 marzo 2020 stabiliva che il *Pandemic emergency purchase programme* avesse una dotazione di 750 miliardi di euro, successivamente la Banca Centrale europea il 4 giugno 2020 ha deciso di incrementarne di altri 600 miliardi di euro la consistenza.

*pertanto a ridurre l'incidenza della disoccupazione e della perdita di reddito, nonché per finanziare determinate misure di carattere sanitario, in particolare nel luogo di lavoro*"<sup>50</sup>.

Anche la Banca Europea per gli Investimenti dedica specifica attenzione alle necessità delle MSMEs, attraverso il *Fondo di garanzia paneuropeo*, istituito nell'aprile del 2020 che fornirà 25 miliardi di euro di garanzia a supporto delle imprese al fine di mobilitare fino a 200 miliardi di euro di finanziamento addizionali, stimando che *"at least 65% of the financing will go for small and medium sized businesses. Up to 23% to companies with 250 or more employees, with restrictions applying to companies with more than 3,000 staff. Up to 5% to public sector companies and entities active in the area of health or health-research or providing essential services related to the health crisis. Up to 7% to venture and growth capital and venture debt"*<sup>51</sup>.

Si richiamano altresì le Conclusioni del Presidente del Consiglio europeo a seguito della riunione del Consiglio stesso del 23 aprile 2020 che identificano nella definizione del *Recovery Fund* uno strumento necessario ed urgente; infatti *"this fund shall be of a sufficient magnitude, targeted towards the sectors and geographical parts of Europe most affected, and be dedicated to dealing with this unprecedented crisis. We have therefore tasked the Commission to analyse the exact needs and to urgently come up with a proposal that is commensurate with the challenge we are facing. The Commission proposal should clarify the link with the MFF, which in any event will need to be adjusted to deal with the current crisis and its aftermath"*<sup>52</sup>.

---

50 Art. 1, comma 2, del Regolamento UE 672/2020; il successivo art. 3 stabilisce che uno Stato membro può richiedere l'assistenza finanziaria dell'Unione *"a titolo dello strumento («assistenza finanziaria») quando la propria spesa pubblica effettiva ed eventualmente anche programmata abbia subito un aumento repentino e severo a decorrere dal 1° febbraio 2020 per via di misure nazionali direttamente connesse a regimi di riduzione dell'orario lavorativo o a misure analoghe per far fronte agli effetti socioeconomici delle circostanze eccezionali causate dall'epidemia di Covid-19. Gli Stati membri beneficiari si avvalgono dell'assistenza finanziaria in primo luogo a supporto dei propri regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo o misure analoghe e, ove applicabile, a supporto delle pertinenti misure di carattere sanitario"*. Nello specifico all'Italia con Decisione di esecuzione (UE) 2020/1349 del Consiglio del 25 settembre 2020 è stato concesso un sostegno temporaneo a norma del Regolamento (UE) 2020/672 attraverso *"un prestito dell'importo massimo di 27 438 486 464 EUR. La scadenza media massima del prestito è di 15 anni"* (art. 1 della Decisione di esecuzione); l'art. 3 della Decisione di esecuzione dettaglia le misure che l'Italia può finanziare.

51 La Banca Europea per gli Investimenti nel marzo 2020 mirava a definire un *"pacchetto finanziario"* utile per costruire *"programmi specifici di garanzia alle banche, basati su quelli già esistenti e in grado di ottenere una rapida attuazione"*. La Banca Centrale, nel parere dell'8 maggio 2020, sottolinea che viene accolta *"con favore l'approvazione da parte del Consiglio europeo dell'accordo dell'Eurogruppo sulle tre reti di sicurezza destinate a lavoratori, imprese ed emittenti sovrani, ossia lo strumento SURE, unitamente al Sostegno per la gestione della crisi pandemica da parte del Meccanismo europeo di stabilità e un fondo di garanzia paneuropeo"*.

Due Comunicazioni della Commissione europea del 27 maggio 2020 definiscono un quadro di azione più organico al fine di affrontare le molteplici sfide connesse alla pandemia: la prima di esse, la Comunicazione intitolata *Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*<sup>53</sup>, si propone "di sfruttare appieno il potenziale del bilancio dell'UE per mobilitare gli investimenti e concentrare il sostegno finanziario nei primi anni, che saranno cruciali ai fini della ripresa"<sup>54</sup>.

La seconda Comunicazione, intitolata *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*<sup>55</sup>, cd. Next Generation EU, si prefigge di delineare il futuro delle prossime generazioni, ripristinando la fiducia nell'Unione e mirando ad un'Europa più sostenibile, più resiliente e più giusta, che sappia promuovere la transizione verde e digitale: a tale fine la Commissione europea, ritiene essenziale definire uno strumento di emergenza per la ripresa del valore di 750 miliardi di euro<sup>56</sup>, che poggia su tre pilastri fondamentali: un primo pilastro

---

52 La Commissione europea, in vista della riunione del Consiglio europeo del 23 aprile 2020, aveva predisposto un paper dal titolo "A roadmap for recovery - Towards a more resilient, sustainable and fair Europe" che identificava quattro principi generali di azione, e cioè: "1. *The shock of the pandemic is symmetric; it is important to avoid the recovery becoming asymmetric. Not all have suffered in the same way, not all have the same leverages to use and not all regions will be able to restart their economies quickly. The EU's recovery plan must therefore be based on solidarity, cohesion and convergence. We must ensure a level playing field for all. A functioning Single Market is beneficial to all EU citizens.* 2. *This roadmap focuses on what can be done at the EU level given what we currently know. The pandemic is not over and we do not yet know exactly how it will affect us all. Our approach to this recovery must therefore be flexible and agile and will need to evolve over time.* 3. *The recovery must be inclusive and co-owned by all involved. It will be a team effort, from EU institutions to Member States, regions, business, civil society, social partners and other stakeholders, while respecting the principle of subsidiarity. The Union can strengthen the actions taken by Member States.* 4. *The EU is based on a set of values and rights that are fundamental to the integrity of our model and way of life. While crisis situations require exceptional measures, these values must be upheld at all times. This and the full respect of the rule of law are not negotiable*".

53 COM (2020) 442.

54 COM (2020) 442, p. 1. In tema si rinvia a A. Rosanò, *Le conseguenze economiche del Coronavirus e la battaglia sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027: alla ricerca di un principio di solidarietà europea*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 24.

55 COM (2020) 456.

56 Le Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020, EUCO 10/20, p. 5, specificano che "the amounts under NGEU for individual programmes shall be as follows: Recovery and Resilience Facility (RRF) EUR 672.5 billion (of which loans EUR 360 billion, of which grants EUR 312.5 billion); ReactEU: EUR 47.5 billion; Horizon Europe: EUR 5 billion; InvestEU: EUR 5.6 billion; Rural Development: EUR 7.5 billion; Just Transition Fund (JTF): EUR 10 billion; RescEU: EUR 1.9 billion; Total: EUR 750 billion". La Comunicazione della Commissione europea, COM (2020) 456, p. 4, evidenzia che "le risorse necessarie per Next Generation EU saranno mobilitate innalzando temporaneamente il massimale delle risorse proprie al 2% del reddito nazionale lordo dell'UE. Questo consentirà alla Commissione di utilizzare il suo ottimo rating di credito

consiste nel sostenere gli investimenti e le riforme che gli Stati membri devono realizzare per fronteggiare la crisi; un secondo pilastro è relativo al rilancio dell'economia dell'UE incentivando gli investimenti privati<sup>57</sup>, ed un terzo è orientato ad apprendere insegnamenti dalla crisi, con un nuovo programma *EU4Health* che possa definire azioni utili per affrontare future crisi sanitarie, nonché per rafforzare i sistemi sanitari degli Stati membri<sup>58</sup>.

In connessione a questi tre pilastri, e con specifico riferimento alle micro, piccole e medie imprese, è evidenziata sia l'importanza di definire nuovi strumenti giuridici ed economici, quale, ad esempio, il programma *REACT-EU*, che *"fornirà agli Stati membri un sostegno integrativo a favore della coesione attraverso una dotazione di 55 miliardi di EUR"*<sup>59</sup>, sia la necessità di potenziare gli strumenti già esistenti come, ed esempio, *"il Fondo per una transizione giusta con un importo supplementare di 32,5 miliardi di EUR"*, poiché *"questi finanziamenti serviranno ad attenuare l'impatto socioeconomico*

---

*per prendere in prestito 750 miliardi di euro sui mercati finanziari a favore di Next Generation EU. I fondi ottenuti dovranno essere rimborsati attraverso i futuri bilanci dell'UE non prima del 2028 e non oltre il 2058"*.

57 La Comunicazione della Commissione COM (2020) 442, intitolata *Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*, p. 8, specifica che si intende proporre *"un nuovo strumento di sostegno alla solvibilità in grado di contribuire alla mobilitazione di risorse private per fornire un sostegno urgente alle imprese europee che, pur essendo sostanzialmente sane, devono far fronte nell'immediato a difficoltà di liquidità e solvibilità"*, e che tale strumento *"sarà istituito nel quadro del FEIS. Mobiliterà investimenti privati a favore delle imprese in difficoltà fornendo garanzie parziali contro le perdite. Grazie a una dotazione di 5 miliardi di euro nell'attuale quadro finanziario per il 2020, che dovrebbe assicurare un avviamento rapido, e 26 miliardi di euro aggiuntivi provenienti da Next Generation EU, il bilancio dell'UE fornirà una garanzia di circa 75 miliardi di euro alla Banca europea per gli investimenti, cui è affidata l'attuazione tempestiva sul campo. Lo strumento punta a un livello di investimenti a sostegno della solvibilità di 300 miliardi di euro"*.

58 Cfr. COM (2020) 442, p. 10, che sottolinea la necessità di *"dotare l'Unione delle capacità critiche per reagire a future crisi sanitarie rapidamente e con la necessaria intensità"*, al fine di delineare *"un quadro globale per la prevenzione, la preparazione e la risposta alle crisi sanitarie a livello dell'UE, che integri e potenzi gli sforzi compiuti a livello nazionale e il sostegno regionale ai sistemi sanitari nell'ambito della politica di coesione"*; i finanziamenti per tale nuovo Programma ammontano a 9,4 miliardi di euro. Il dettaglio del Programma è contenuto nella Proposta di Regolamento europeo, COM (2020) 405 relativo all'istituzione di un Programma d'azione dell'Unione in materia di salute per il periodo 2021-2027, e che abroga il Regolamento (UE) n. 282/2014.

59 COM (2020) 442, p. 10, che prosegue specificando che *"questo importo sarà disponibile dal 2020 e distribuito secondo un nuovo criterio di ripartizione che terrà conto dell'impatto della crisi. In tal modo si eviteranno interruzioni dei finanziamenti per le principali misure di risanamento post-crisi e si garantirà un sostegno agli indigenti. I fondi serviranno a sostenere i lavoratori e le PMI, i sistemi sanitari e le transizioni verde e digitale e saranno disponibili in tutti i settori, dal turismo alla cultura"*.

della transizione sostenendo la riqualificazione, aiutando le PMI a creare nuove opportunità economiche e investendo nella transizione verso l'energia pulita"<sup>60</sup>.

La combinazione delle azioni definite nel programma Next Generation Eu e nel Quadro finanziario pluriennale<sup>61</sup> "sono indissociabili. Abbiamo bisogno dello sforzo per la ripresa per rispondere con rapidità ed efficacia a una sfida temporanea, ma questo potrà dare i risultati auspicati ed essere sostenibile soltanto se associato e in armonia con il tradizionale QFP, che dal 1988 plasma le nostre politiche di bilancio e offre una prospettiva a lungo termine"<sup>62</sup>. Degna di nota è altresì la Comunicazione del 28 maggio 2020<sup>63</sup> con cui la Commissione europea ha proposto l'istituzione di un "Recovery and Resilience Facility", da applicarsi "to policy areas related to economic, social and territorial cohesion, the green and digital transitions, health, competitiveness, resilience, productivity, education and skills, research and innovation, smart, sustainable and inclusive growth, jobs and investment, and the stability of the financial systems" (art. 3 della Proposta); la Proposta stabilisce che "the general objective of the Recovery and Resilience Facility shall be to promote the Union's economic, social and territorial cohesion by improving the resilience and adjustment capacity of the Member States, mitigating the social and economic impact of the crisis, and supporting the green and digital transitions, thereby contributing to restoring the growth potential of the economies of the Union, fostering employment creation in the aftermath of the COVID-19 crisis, and promoting sustainable growth. To achieve that general objective, the specific objective of the Recovery and Resilience Facility shall be to provide Member States with financial support with a view to achieving the milestones and targets of reforms and investments as set out in their recovery and resilience plans. That specific objective shall be pursued in close cooperation with the Member States concerned" (art. 4 della Proposta)<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> COM (2020) 456, p. 8.

<sup>61</sup> Cfr. Consiglio europeo del 21 luglio 2020 stima una dotazione complessiva di 1.824,3 miliardi di euro (1.074,3 miliardi di EUR relativi al Quadro finanziario pluriennale e 750 miliardi di euro derivanti da Next Generation EU).

<sup>62</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020, EUCO 10/20, p. 1, che precisa che nella situazione attuale è necessario "uno sforzo senza precedenti e un approccio innovativo, in grado di promuovere la convergenza, la resilienza e la trasformazione nell'Unione europea", evidenziando che "la natura eccezionale della situazione economica e sociale dovuta alla crisi COVID-19 impone misure eccezionali a sostegno della ripresa e della resilienza delle economie degli Stati membri. Il Piano per la ripresa europea necessiterà di ingenti investimenti pubblici e privati a livello europeo che avviino saldamente l'Unione verso una ripresa sostenibile e resiliente, capace di creare posti di lavoro e di riparare i danni immediati causati dalla pandemia di COVID-19, sostenendo nel contempo le priorità verdi e digitali dell'Unione. Il QFP, rafforzato da Next Generation EU, sarà il principale strumento europeo".

<sup>63</sup> COM (2020) 408.

<sup>64</sup> In tema si veda il Rapporto dell'Istituto nazionale di statistica "Individuazione delle priorità di utilizzo del Recovery Fund" del 2 settembre 2020, presso la V Commissione

La precedente analisi mette in evidenza come l'Unione europea abbia predisposto un ampio quadro di intervento a favore delle economie nazionali individuando azioni e strumenti di supporto per le MSMEs e diretti ad innescare un processo di cambiamento economico ed ambientale di dimensione e portata epocale<sup>65</sup>, a cui l'attuale emergenza pandemica ha certamente indotto una repentina accelerazione verso una transizione già delineata dell'Unione europea con il programma European Green Deal<sup>66</sup>.

### **3. Le azioni a supporto della liquidità per le micro, piccole e medie imprese a livello nazionale.**

La dichiarazione nazionale dello stato di emergenza sanitaria proclamata il 31 gennaio 2020<sup>67</sup> ha condotto il Governo ad emanare una normativa caratterizzata da

---

“Bilancio, Tesoro e Programmazione”, Camera dei Deputati.

65 Analizza E. Chiti, *L'Unione e le conseguenze della pandemia*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2020, n. 4, come, nella situazione attuale, si ravvisi una “difficoltà di tenuta del quadro giuridico vigente” che apre, però, “uno spazio di opportunità, nel quale il giurista realista troverà pane per i suoi denti. Per scioglierla in un modo utile alle esigenze del processo di integrazione, infatti, non servono solo la ragione politica e quella economica, ma anche e soprattutto l'impegno diretto della scienza giuridica nella interpretazione razionalizzante e nella progettazione del quadro di regole che disciplinerà la ricostruzione” (p. 444).

66 COM (2019) 640. In tema si rinvia a M. Cecchetti, *Le politiche ambientali tra diritto sovranazionale e diritto interno*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 7, spec. p. 101, ove l'A. afferma che “il «modello europeo» di tutela dell'ambiente è ben lungi dal risultare perfetto e compiuto; le stesse istituzioni sovranazionali, d'altra parte, se ne mostrano pienamente consapevoli e non mancano, più frequentemente di quanto si possa immaginare, di riconoscere le carenze e le lacune delle politiche ambientali adottate, in termini di risultati concreti effettivamente raggiunti rispetto alla individuazione di obiettivi che ancora troppo spesso non vanno al di là di «filosofie di fondo» o mere «dichiarazioni di buone intenzioni»”.

67 Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, *Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili del 31 gennaio 2020, adottata ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera c) del d.lgs. n. 1 del 2018*. Il rinvio è per tutti a B. Caravita, *L'Italia ai tempi del Coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 6, p. IV, che osserva che “in tutti i circuiti costituzionalmente previsti di gestione di situazioni extra ordinem, la Costituzione chiede il mantenimento di un rapporto - pur derogatorio del regime ordinario - tra legislatore, quale espressione della rappresentanza politica del Paese, e governo, quale titolare del potere esecutivo, affidando in tutti i casi un ruolo di garante e custode al Presidente della Repubblica, secondo i poteri a lui attribuiti dall'art. 87 (rappresenta l'unità nazionale rispetto a Regioni ed enti locali; dichiara lo stato di guerra; emana i decreti aventi valore di legge)”.

una molteplicità di atti aventi forza di legge<sup>68</sup> volti a contenere la pandemia Covid-19 e ad attuare numerose azioni di sostegno per le famiglie e per le imprese.

Nel contesto di un approccio normativo contraddistinto da costanti modificazioni connesse all'evoluzione della pandemia in corso ci si prefigge ora di riservare specifica attenzione alle misure finalizzate a supportare le imprese di dimensione minore che sono, infatti, destinatarie di una serie di misure che hanno condotto dapprima alla sospensione dell'attività lavorativa da parte delle autorità competenti in Comuni o aree nelle quali risultava positiva al Covid-19 almeno una persona<sup>69</sup>, successivamente è stata prevista la chiusura di alcuni Comuni<sup>70</sup>, per giungere, infine, con Dpcm del 22 marzo 2020<sup>71</sup>, alla sospensione di tutte le attività produttive industriali e commerciali, ad eccezione di quelle specificamente richiamate<sup>72</sup>.

68 In tema si rinvia all'analisi di S. Licciardello, *I poteri necessitati al tempo della pandemia*, in *Federalismi.it - Paper Osservatorio Emergenza Covid-19*, maggio 2020, ed a quella di M. Belletti, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *AIC Osservatorio Costituzionale - Forum Covid-19*, 2020, n. 3.

69 *In primis* il d. l. 23 febbraio 2020, n. 6 "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19", all'art. 1, comma 1, specifica che "allo scopo di evitare il diffondersi del COVID-19, nei Comuni o nelle aree nei quali risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del menzionato virus, le autorità competenti, con le modalità previste dall'articolo 3, commi 1 e 2, sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica".

70 L'allegato 1 del Dpcm in parola individua "Comuni: 1) nella Regione Lombardia: a) Bertinico; b) Casalpusterlengo; c) Castelgerundo; d) Castiglione D'Adda; e) Codogno; f) Fombio; g) Maleo; h) San Fiorano; i) Somaglia; l) Terranova dei Passerini. 2) nella Regione Veneto: a) Vò". Si ricorda che ulteriori misure in materia di sospensione delle attività sono state previste con Dpcm 8 marzo 2020 "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19"; con Dpcm 9 marzo 2020 "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale"; con Dpcm 11 marzo 2020 "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale".

71 "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale".

72 L'art. 1, comma 1, lettera a) del Dpcm del 22 marzo 2020 sospende tutte le attività ad eccezione di quelle indicate nell'allegato 1 attraverso il Codice di classificazione delle attività economiche, nonché salvo quanto disposto nello specifico nel Dpcm stesso. La Relazione annuale di Banca d'Italia del 2019 sottolinea in proposito che "le attività produttive considerate «non essenziali» e sospese dal DPCM del 22 marzo 2020 rappresentavano circa un terzo del valore aggiunto complessivo, con percentuali che raggiungevano circa due terzi per la componente alloggio e ristorazione e la quasi

Parallelamente all'emanazione di misure finalizzate a contenere la diffusione del Covid-19 si è dato avvio ad una fase di sostegno per le imprese di dimensioni minore ed in particolare il d. l. 17 marzo 2020, n. 18<sup>73</sup>, definisce azioni volte ad incentivare la liquidità bancaria per le imprese, al fine di contrastare il ciclo economico negativo collegato alla pandemia, nonché azioni volte alla sospensione di alcuni adempimenti fiscali e contributivi<sup>74</sup>.

Specificamente, e per quanto concerne il nostro studio, il d. l. in oggetto ha istituito il "Fondo centrale di garanzia PMI"<sup>75</sup>, mediante il quale ci si prefigge di incentivare l'accesso al credito bancario per quelle imprese che non dispongono di sufficienti

*totalità per le attività ricreative*" (p. 56); la Relazione prosegue analizzando che "per il primo semestre dell'anno in corso le imprese prevedono in media una diminuzione del fatturato di circa il 26 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2019. La contrazione attesa sarebbe omogenea tra le aree del Paese; risulterebbe più forte per le imprese con meno di 50 addetti (-29 per cento) e meno marcata per quelle con oltre 500 addetti (-18 per cento). L'eterogeneità delle prospettive sul fatturato è complessivamente superiore a quella rilevata negli scorsi anni ed è risultata considerevolmente maggiore per le imprese che hanno risposto dalla seconda metà di marzo. I settori più colpiti nella prima parte dell'anno sono stati quelli dei servizi, soprattutto il comparto del commercio, alberghi e ristorazione; nell'industria il calo è stato più deciso per le imprese del tessile e dell'abbigliamento" (p. 79)". L'ISTAT, nella Memoria scritta presentata alle Commissioni riunite VI Commissione "Finanze" e X Commissione "Attività produttive" della Camera dei Deputati il 29 aprile 2020, precisa che "i provvedimenti di chiusura hanno riguardato in maniera più pervasiva l'industria: quasi i due terzi delle imprese industriali, che rappresentano il 46,8% del fatturato e il 53,2% del valore aggiunto del macro-settore, hanno dovuto sospendere la propria attività. Al contempo, nel terziario l'incidenza delle imprese che operano in comparti la cui attività è interrotta è del 43,8%, il 37,2% in termini di fatturato e il 29,9% in termini di valore aggiunto. La sospensione incide in misura maggiore nel comparto industriale anche dal punto di vista occupazionale: il 59,3% degli addetti del settore afferiscono ad attività sospese, contro il 35,2% dei comparti dei servizi. La sospensione delle attività ha inciso in particolar modo nel Nord-est (dove il 50,1% dell'occupazione afferisce ad attività sospese) e del Nord-ovest (43,3%), mentre la quota è via via inferiore nel Centro (41,3%), nel Sud (41,1%) e nelle Isole (33,6%)" (p. 9).

73 "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19". In tema di effetti futuri dell'emergenza Covid-19 sui sistemi sanitari si rinvia, per tutti a G. Falcon, *Dall'emergenza COVID, pensando al futuro del sistema sanitario*, in *Le Regioni*, 2020, n. 3, ed a C. Bottari, *Alcune riflessioni sui profili organizzativi ai tempi del coronavirus*, in *Federalismi.it - Paper Osservatorio Emergenza Covid-19*, maggio 2020.

74 Si rinvia nel dettaglio agli artt. 60 - 71 bis. Sul punto la dottrina ha evidenziato che il Mezzogiorno "rischia di rimanere indietro nella fase della ripresa, perché sconta la precedente crisi, dalla quale non si è ancora ripreso, ed è penalizzato anche dal peso dell'indebitamento e dalle lungaggini burocratiche", così A. Claroni, *Le misure per il Mezzogiorno nel decreto «Cura Italia» e le implicazioni giuridiche dell'emergenza a seguito della pandemia da Covid-19: brevi considerazioni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2020, n. 2, p. 614.

75 Il Fondo centrale di garanzia PMI è stato disciplinato dall'art. 49 del d. l. 17 marzo 2020 n. 18, successivamente tale articolo è stato abrogato e sostituito dall'art. 13 del d. l. 8 aprile 2020, n. 23. I dati relativi all'accesso al Fondo aggiornati ad ottobre 2020

garanzie, tanto che la norma identifica diversi interventi in base al tipo di garanzia richiesta, all'ammontare della garanzia concessa, al soggetto richiedente ed alle condizioni economiche del soggetto richiedente.

In particolare, l'art. 49 *bis* stabilisce che alle piccole e medie imprese con sede ed unità locali ubicate in Comuni particolarmente colpiti dal Covid-19<sup>76</sup> sia concessa gratuitamente la garanzia del Fondo per un periodo pari a dodici mesi, a decorrere dal 2 marzo 2020 e con priorità sugli altri interventi<sup>77</sup>.

Sempre in tema di sostegno della liquidità delle micro, piccole e medie imprese il successivo art. 56 del d. l. 17 marzo 2020 dedica particolare attenzione alle esposizioni debitorie nei confronti delle banche prevedendo, ad esempio, l'impossibilità di procedere alla revoca fino al 30 settembre 2020 degli importi accordati per le aperture di credito a revoca e per i prestiti accordati a fronte di anticipi su crediti esistenti alla data del 29 febbraio 2020<sup>78</sup>. È altresì prevista la proroga al 31 gennaio 2021, alle medesime condizioni, ed unitamente ai rispettivi elementi accessori e senza alcuna formalità, di prestiti non rateali con scadenza contrattuale prima del 31 gennaio 2021<sup>79</sup>; viene altresì disposta la sospensione sino al 30 settembre 2020 del pagamento delle rate o dei cánoni di leasing in scadenza prima

---

riportano che sono pervenute 1.188.196 domande, con finanziamenti richiesti per un ammontare di 94.932.437.091 miliardi di euro. Per una migliore e più efficace attuazione delle misure di sostegno della liquidità è stata costituita una Task force composta da Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dello Sviluppo Economico, Banca d'Italia, Associazione Bancaria Italiana, Mediocredito Centrale (MCC) e Sace, che rappresenta un punto di condivisione di informazioni e di coordinamento delle azioni dei soggetti coinvolti.

76 La norma si riferisce ai Comuni identificati nell'Allegato 1 del Dpcm del 1° marzo 2020 *"Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19"*.

77 L'art. 49 *bis*, comma 1, prosegue definendo *"un importo massimo garantito per singola impresa di 2.500.000 euro"*, e specificando che *"per gli interventi di garanzia diretta la percentuale massima di copertura è pari all'80 per cento dell'ammontare di ciascuna operazione di finanziamento. Per gli interventi di riassicurazione la percentuale massima di copertura è pari al 90 per cento dell'importo garantito dal Confidi o da altro fondo di garanzia, a condizione che le garanzie da questi rilasciate non superino la percentuale massima di copertura dell'80 per cento. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano nel rispetto della normativa europea e nazionale in materia di aiuti di Stato"*. Il successivo comma 2 chiarisce che *"l'intervento di cui al comma 1 può essere esteso, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per periodi determinati e nei limiti delle risorse di cui al comma 3, alle piccole e medie imprese ubicate in aree diverse da quelle di cui al comma 1, in considerazione dell'impatto economico eccezionale subito in ragione della collocazione geografica limitrofa alle medesime aree, ovvero dell'appartenenza a una filiera particolarmente colpita, anche solo in aree particolari"*.

78 Art. art. 56, comma 2, lettera a), del d. l. 17 marzo 2020.

79 Art. art. 56, comma 2, lettera b), del d. l. 17 marzo 2020.

del 30 settembre 2020 per i mutui e gli altri finanziamenti a rimborso rateale, mentre il piano di rimborso delle rate o dei cánoni oggetto di sospensione è dilazionato, unitamente agli elementi accessori e senza alcuna formalità, secondo modalità che assicurino l'assenza di nuovi o maggiori oneri<sup>80</sup>.

Anche nel successivo d. l. 8 aprile 2020, n. 23<sup>81</sup>, sono previsti ulteriori strumenti di rafforzamento per la liquidità delle imprese per la copertura dai rischi di mercato, tra cui una specifica garanzia statale concessa da SACE S.p.A. per un ammontare complessivo di 200 miliardi, di cui 30 miliardi sono destinati specificamente a micro, piccole e medie imprese<sup>82</sup>: tale norma non è persa nella sua articolazione di *"lettura immediata"*, in particolare in riferimento alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 2, lettera d), che stabilisce *"un concorso paritetico e proporzionale tra garante e garantito nelle perdite per mancato rimborso del finanziamento"*; tanto che *"se la si collega al fatto che l'articolato prosegue introducendo il tema della copertura limitata della garanzia di Sace, diventerebbe ragionevole ipotizzare, mi pare, che essa contempli il caso della partecipazione*

---

80 Art. art. 56, comma 2, lettera c), del d. l. 17 marzo 2020. Il successivo comma 6 specifica che *"su richiesta telematica del soggetto finanziatore con indicazione dell'importo massimo garantito, le operazioni oggetto delle misure di sostegno di cui al comma 2 sono ammesse, senza valutazione, alla garanzia di un'apposita sezione speciale del Fondo di cui all'art. 2, comma 100, lett. a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662. La sezione speciale, con una dotazione di 1730 milioni di euro, garantisce: a) per un importo pari al 33 per cento i maggiori utilizzi, alla data del 30 settembre 2020, rispetto all'importo utilizzato alla data di pubblicazione del presente decreto dei prestiti di cui al comma 2, lettera a); b) per un importo pari al 33 per cento i prestiti e gli altri finanziamenti la cui scadenza è prorogata ai sensi del comma 2, lettera b); c) per un importo pari al 33 per cento le singole rate dei mutui e degli altri finanziamenti a rimborso rateale o dei canoni di leasing che siano in scadenza entro il 30 settembre 2020 e che siano state sospese ai sensi del comma 2, lettera c). Con riferimento a finanziamenti erogati con fondi, in tutto o in parte, di soggetti terzi, le operazioni di cui al comma 2, lettere a), b) e c), sono realizzate senza preventiva autorizzazione da parte dei suddetti soggetti e con automatico allungamento del contratto di provvista in relazione al prolungamento dell'operazione di finanziamento, alle stesse condizioni del contratto originario nonché con riferimento a finanziamenti agevolati previa comunicazione all'ente incentivante che entro 15 giorni può provvedere a fornire le eventuali integrazioni alle modalità operative". Il comma 7 sottolinea che "la garanzia della sezione speciale del Fondo di cui al comma 6 ha natura sussidiaria ed è concessa a titolo gratuito. La garanzia copre i pagamenti contrattualmente previsti per interessi e capitale dei maggiori utilizzi delle linee di credito e dei prestiti, delle rate o dei canoni di leasing sospesi e degli altri finanziamenti prorogati di cui al comma 6. Per ciascuna operazione ammessa alla garanzia viene accantonato, a copertura del rischio, un importo non inferiore al 6 % dell'importo garantito a valere sulla dotazione della sezione speciale".*

81 *"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"*.

82 Art. 1, comma 1, del d. l. 8 aprile 2020, n. 23 e s.m.i.

*nell'esecuzione – fallimentare o non – sui beni del debitore del credito di rivalsa del garante, che ha subito l'escussione della garanzia, e del credito residuo, e non garantito, della banca”<sup>83</sup>.*

La Banca d'Italia, nella Memoria presentata alle Commissioni riunite VI (Finanze) e X (Attività produttive) della Camera dei Deputati il 27 aprile 2020, relativamente alla conversione del d. l. 8 aprile 2020, n. 23, sottolinea che *“la concessione di garanzie pubbliche, soprattutto alle PMI, è uno strumento adatto a incentivare le banche a fornire la liquidità necessaria a far fronte alla crisi”*, ma ciò richiede azioni rapide d'intervento per far sì che le risorse disponibili siano subito accessibili, garantendo in questo modo l'efficacia e la concretezza dell'azione pubblica.

Sempre il d. l. n. 23 prevede altresì misure in favore delle imprese esportatrici stabilendo che la SACE S.p.A. favorisca una concreta internazionalizzazione delle imprese italiane che operano in quei settori definiti strategici per l'economia nazionale in termini di livelli occupazionali e ricadute per il sistema economico del Paese, attivando una copertura assicurativa e di garanzia dei rischi non di mercato<sup>84</sup>.

Analizzando l'ammontare delle garanzie pubbliche che sono complessivamente attribuite con i decreti n. 18 e n. 23 al sostegno delle MSMEs, la Banca d'Italia osserva come tale ammontare *“si colloca intorno ai 450 miliardi, circa 5 volte il valore di quelle in essere alla fine del 2019. Data la gravità della crisi e l'incertezza sui tempi e sulla rapidità della ripresa dell'attività economica, la probabilità di una futura escussione di tali garanzie sarà verosimilmente molto più elevata che in condizioni normali. Gli oneri per le finanze pubbliche, seppure distribuiti su più esercizi (i prestiti ammessi a garanzia possono avere una durata massima di sei anni) potranno essere significativi”<sup>85</sup>.*

La disciplina sino a questo punto analizzata si interseca con quella prevista nel d. l. 19 maggio 2020, n. 34<sup>86</sup>, cosiddetto Decreto Rilancio, che dedica specifica attenzione alle esigenze delle imprese disciplinando una serie di interventi a favore delle imprese di dimensione minore<sup>87</sup>, nonché definendo l'attuazione delle disposizioni europee in tema di aiuti di Stato che possono essere concessi alle imprese, e che negli artt. 53 – 65 definisce in dettaglio le tipologie di aiuti erogabili alle imprese<sup>88</sup>:

<sup>83</sup> A. A. Dolmetta, *Prospettive e problemi del credito pandemico coperto da garanzia*, in *Rivista di Diritto bancario*, 2020, n. 1, p. 269.

<sup>84</sup> Art. 2, comma 1, del d. l. 8 aprile 2020, n. 23 e s.m.i.

<sup>85</sup> P. 5 della Memoria della Banca d'Italia presentata alle Commissioni riunite VI (Finanze) e X (Attività produttive) della Camera dei Deputati il 27 aprile 2020 relativamente alla conversione del d. l. 8 aprile 2020, n. 23.

<sup>86</sup> *“Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”*.

<sup>87</sup> In tema si rinvia a G. Fonderico, *Finanziamenti a imprese e lavoratori autonomi*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2020, n. 5, p. 568 ss.

<sup>88</sup> Il rinvio è al Titolo II *Sostegno alle imprese e all'economia*, Capo II *Regime quadro della disciplina degli aiuti* del d.l. 34 del 2019. Nel dettaglio l'art. 54 definisce *“Aiuti sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali”*; l'art. 55

specificamente ad esempio, l'art. 55 si focalizza sulle garanzie che riguardano sia prestiti per gli investimenti, sia prestiti per il capitale di esercizio concessi alle imprese in modo diretto, ovvero attraverso banche o altri soggetti abilitati all'esercizio del credito, stabilendo che *“le garanzie di cui al presente articolo non si applicano a prestiti preesistenti, salva l'ipotesi nella quale sussiste l'obbligo giuridico di prorogare la scadenza dei prestiti esistenti per le PMI”*<sup>89</sup>.

Il successivo art. 136 del d. l. in esame prevede, invece, che i Piani di risparmio a lungo termine (i cd. PIR) destinati alle PMI<sup>90</sup> *“per almeno i due terzi dell'anno solare di durata del piano, investano almeno il 70% del valore complessivo, direttamente o indirettamente, in strumenti finanziari, anche non negoziati in mercati regolamentati o in sistemi multilaterali di negoziazione, emessi o stipulati con imprese residenti nel territorio dello Stato ai sensi dell'articolo 73 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, o in Stati Membri dell'Unione europea o in Stati aderenti all'Accordo sullo Spazio economico europeo con stabile organizzazione nel territorio dello Stato, diverse da quelle inserite negli indici FTSE MIB e FTSE Mid Cap della Borsa italiana o in indici equivalenti di altri mercati regolamentati”*<sup>91</sup>; il

---

*“Aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti alle imprese”*; l'art. 56 *“Aiuti sotto forma di tassi d'interesse agevolati per i prestiti alle imprese”*; l'art. 57 *“Aiuti alle imprese per la ricerca e lo sviluppo in materia di COVID-19”*; l'art. 58 *“Aiuti alle imprese per gli investimenti per le infrastrutture di prova e upscaling”*; l'art. 59 *“Aiuti alle imprese agli investimenti per la produzione di prodotti connessi al COVID-19”*; l'art. 60 *“Aiuti sotto forma di sovvenzioni per il pagamento dei salari dei dipendenti per evitare i licenziamenti durante la pandemia di COVID-19”*.

<sup>89</sup> L'art. 55, comma 7, specifica che *“gli enti creditizi o altri enti finanziari dovrebbero, nella misura più ampia possibile, trasferire ai beneficiari finali i vantaggi della garanzia pubblica o dei tassi di interesse agevolati sui prestiti. L'intermediario finanziario dovrà essere in grado di dimostrare l'esistenza di un meccanismo volto a garantire che i vantaggi siano trasferiti, nella misura più ampia possibile, ai beneficiari finali, sotto forma di maggiori volumi di finanziamento, maggiore rischiosità dei portafogli, minori requisiti in materia di garanzie e premi di garanzia o tassi d'interesse inferiori”*. Utilizzando la stessa strutturazione dell'articolo appena analizzato, il successivo art. 56, relativo ai tassi d'interesse agevolati per i prestiti alle imprese, stabilisce che tali prestiti possano essere inerenti sia il fabbisogno per gli investimenti, sia per il capitale di esercizio e che sia compito dell'intermediario, anche in questo caso, trasferire alle micro, piccole e medie imprese nella misura più ampia possibile i vantaggi connessi ai tassi di interesse agevolati sui prestiti.

<sup>90</sup> In tema di PIR il rinvio è per tutti a G. Molinaro, *Agevolati gli investimenti di casse di previdenza e fondi pensione e i piani di risparmio individuali*, in *Corriere tributario*, 2016, n. 46; D. V. Mascia, *I Pir per il finanziamento delle Pmi: potenzialità di sviluppo del mercato*, in *Bancaria*, 2017, n. 4; M. A. Stefanelli, *Micro impresa, regolazione giuridica e rinascita economica. Riflessioni in ordine alla costruzione di un nuovo modello di sviluppo economico e sociale*, in *Percorsi Costituzionali*, 2017, n. 3, spec. p. 982 ss; G. Scifoni, *L'Agenzia illustra la disciplina dei piani di risparmio a lungo termine*, in *Corriere tributario*, 2018, n. 18.

<sup>91</sup> Art. 136, comma 1, del d. l. 19 maggio 2020, n. 34.

medesimo articolo, al comma 2, stabilisce che “*gli investitori possono destinare somme o valori per un importo non superiore a 150.000 euro all’anno e a 1.500.000 euro complessivi*”. Un particolare sostegno all’impresa di dimensione minore è contenuto nell’art. 25 del d. l. in esame che prevede un contributo a fondo perduto in favore di “*soggetti esercenti attività d’impresa e di lavoro autonomo e di reddito agrario*”<sup>92</sup> che presentino ricavi o compensi non superiori ai 5 milioni di euro: tale contributo sarà erogato, previa istanza di richiesta, direttamente dall’Agenzia delle entrate<sup>93</sup> mediante un accredito nel conto corrente bancario o postale dell’interessato<sup>94</sup>. Sempre ai soggetti con ricavi o compensi non superiori a 5 milioni di euro esercenti attività d’impresa, arte o professione, viene riconosciuto un credito d’imposta pari al 60 per cento “*dell’ammontare mensile del canone di locazione, di leasing o di concessione di immobili ad uso non abitativo destinati allo svolgimento dell’attività industriale, commerciale, artigianale, agricola, di interesse turistico o all’esercizio abituale e professionale dell’attività di lavoro autonomo*”<sup>95</sup>. Anche le strutture alberghiere, termali e agrituristiche, le agenzie di viaggio e turismo ed i tour operators possono usufruire del credito d’imposta indipendentemente dal volume di ricavi e compensi registrato nel periodo d’imposta precedente<sup>96</sup>, così come gli enti non commerciali, gli enti del terzo settore e gli enti religiosi civilmente riconosciuti, relativamente al canone di locazione, di leasing o di concessione di immobili ad uso non abitativo destinati allo svolgimento dell’attività istituzionale<sup>97</sup>.

L’art. 26 del medesimo d. l. si incentra, invece, sul rafforzamento patrimoniale delle imprese di medie dimensioni prevedendo l’istituzione di un apposito Fondo denominato “*Fondo Patrimonio PMI*”, a favore delle imprese con fatturato compreso tra i 10 ed i 50 milioni<sup>98</sup>, che mira a sostenere e rilanciare il sistema economico-

<sup>92</sup> Art. 25, comma 1, del d. l. 34 del 2020.

<sup>93</sup> L’Agenzia delle entrate, con provvedimento del 10 giugno 2020, n. 230439, ha disciplinato la “*Definizione del contenuto informativo, delle modalità e dei termini di presentazione dell’istanza per il riconoscimento del contributo a fondo perduto di cui all’articolo 25 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34*”.

<sup>94</sup> Art. 25, comma 11, del d. l. 34 del 2020; il comma 4 dell’articolo specifica che “*il contributo a fondo perduto spetta a condizione che l’ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 sia inferiore ai due terzi dell’ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2019*”; mentre il comma 5 stabilisce l’ammontare percentuale del contributo differenziandolo in tre fasce: soggetti con ricavi o compensi fino a 400.000 euro; soggetti con ricavi o compensi superiori a 400.000 euro e fino a un milione di euro, ed infine soggetti con ricavi o compensi superiori a un milione di euro e fino a cinque milioni di euro.

<sup>95</sup> Art. 28, comma 1, del d. l. 34 del 2020.

<sup>96</sup> Art. 28, comma 3, del d. l. 34 del 2020.

<sup>97</sup> Art. 28, comma 4, del d. l. 34 del 2020.

<sup>98</sup> La Banca d’Italia, nella Memoria presentata l’8 giugno 2020 alla Commissione V (Bilancio, Tesoro e programmazione) della Camera dei Deputati relativa alla

produttivo italiano attraverso la sottoscrizione entro il 31 dicembre 2020 di strumenti finanziari (obbligazioni o titoli di debito di nuova emissione) emessi dalle imprese che effettueranno aumenti di capitale nel 2020<sup>99</sup>.

Nello stesso contesto l'art. 38 del d. l. in esame è, invece, volto al rafforzamento del "sistema delle start-up innovative"<sup>100</sup>, attribuendo "risorse aggiuntive pari a euro 100 milioni per l'anno 2020, destinate al rifinanziamento delle agevolazioni concesse nella forma del finanziamento agevolato"<sup>101</sup>, nonché ulteriori 10 milioni di euro per l'anno 2020 quali contributi a fondo perduto finalizzati all'acquisto di "servizi prestati da parte di

---

*"Conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", evidenzia che secondo le stime effettuate "le imprese titolate a emettere gli strumenti finanziari in caso di incrementi di capitale sarebbero circa 8.000", e che tali strumenti finanziari possono rappresentare una alternativa al finanziamento bancario sottolineando, però, tre "aspetti problematici: i) nonostante la denominazione, il Fondo rappresenta una fonte di capitale di debito che, almeno fino alla data di rimborso degli Strumenti Finanziari, può comportare un aumento della leva finanziaria delle società che vi faranno ricorso; ii) la possibilità di rimborsare gli Strumenti Finanziari a un valore inferiore rispetto a quello di sottoscrizione potrà contribuire a renderli appetibili per le imprese; in presenza di un volume di adesioni molto elevato, la dotazione iniziale del Fondo potrebbe essere insufficiente a coprire le richieste: infatti, pur assumendo in via prudenziale che facciano aumenti di capitale solo le aziende che subiranno una riduzione del patrimonio superiore a 250.000 euro, si stima che l'ammontare di Strumenti Finanziari emessi da tali soggetti potrebbe raggiungere circa 10 miliardi; iii) le imprese potrebbero essere indotte a sostituire con gli Strumenti Finanziari altri debiti in bilancio; l'assenza di una valutazione del merito di credito dei beneficiari potrebbe comportare una minore efficienza nell'allocazione delle risorse".*

99 Lo stesso art. 26 prevede incentivi fiscali per le ricapitalizzazioni in favore delle società di capitali con ricavi tra i 5 ed i 50 milioni, che hanno subito una riduzione complessiva dei ricavi non inferiore al 33% rispetto allo stesso periodo del 2019. Tali incentivi sono definiti sia per i sottoscrittori, il comma 5 dell'articolo in parola prevede che "l'investimento massimo del conferimento in denaro sul quale calcolare il credito d'imposta non può eccedere euro 2.000.000. La partecipazione riveniente dal conferimento deve essere posseduta fino al 31 dicembre 2023. La distribuzione di riserve, di qualsiasi tipo, prima di tale data da parte della società oggetto del conferimento in denaro comporta la decadenza dal beneficio e l'obbligo del contribuente di restituire l'ammontare detratto, unitamente agli interessi legali. L'agevolazione spetta all'investitore che ha una certificazione della società conferitaria che attesti di non aver superato il limite dell'importo complessivo agevolabile di cui al comma 20 ovvero, se superato, l'importo per il quale spetta il credito d'imposta. Non possono beneficiare del credito d'imposta le società che controllano direttamente o indirettamente la società conferitaria, sono sottoposte a comune controllo o sono collegate con la stessa ovvero sono da questa controllate", sia per la società, cui, a norma del comma 8, viene "riconosciuto, a seguito dell'approvazione del bilancio per l'esercizio 2020, un credito d'imposta pari al 50% delle perdite eccedenti il 10 per cento del patrimonio netto, al lordo delle perdite stesse, fino a concorrenza del 30 per cento dell'aumento di capitale di cui al comma 1, lettera c), e comunque nei limiti previsti dal comma 20. La distribuzione di qualsiasi tipo di riserve prima del 1° gennaio 2024 da parte della società ne comporta

*incubatori, acceleratori, innovation hub, business angels e altri soggetti pubblici o privati operanti per lo sviluppo di imprese innovative*"<sup>102</sup>.

Le recentissime disposizioni previste all'interno del Dpcm del 24 ottobre 2020, in vigore dal periodo che va dal 26 ottobre 2020 al 24 novembre 2020, definiscono la sospensione<sup>103</sup>, ovvero la limitazione degli orari di apertura<sup>104</sup> di alcune attività imprenditoriali: a fronte di tali nuove misure che incidono significativamente sul tessuto economico nazionale il Governo emana il 28 ottobre 2020 il decreto legge n. 137<sup>105</sup>, cosiddetto "Decreto Ristori", volto a supportare le attività imprenditoriali colpite dalle misure di prevenzione e contenimento della pandemia Covid-19 con

---

*la decadenza dal beneficio e l'obbligo di restituire l'importo, unitamente agli interessi legali". L'art. 27, invece, prevede che "società per azioni, anche con azioni quotate in mercati regolamentati, comprese quelle costituite in forma cooperativa che: a) hanno sede legale in Italia; b) non operano nel settore bancario, finanziario o assicurativo; c) presentano un fatturato annuo superiore a euro cinquanta milioni" (comma 4) possono accedere agli interventi definiti dal "Patrimonio Destinato", istituito dal medesimo articolo presso Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., volto ad attuare "interventi e operazioni di sostegno e rilancio del sistema economico-produttivo italiano in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19" (comma 1).*

100 Le start-up innovative sono definite dall'articolo 25, comma 2, del d. l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221; per una analisi della dottrina giuridica che ha indagato le peculiarità di tali società si rinvia, *ex multis*, a: O. Cagnasso, "Start up" innovativa e fallimento, in *Giurisprudenza italiana*, 2019, n. 5; O. Cagnasso, *Note in tema di start-up innovative, riduzione del capitale e stato di crisi (dalla nuova alla nuovissima s.r.l.)*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, 2019, n. 8; U. Minneci, "Equity crowdfunding": gli strumenti a tutela dell'investitore, in *Rivista di diritto civile*, 2019, n. 2; A. Picchione, *Le "start up" innovative nell'istruttoria prefallimentare*, in *Il Diritto fallimentare e delle società commerciali*, 2019, n. 2; G. A. Policaro, "Equity crowdfunding" e s.r.l. aperte. Un cambio di paradigma nel nostro ordinamento, in *Il diritto dell'economia*, 2019, n. 3.

101 Art. 38, comma 1 del d. l. 19 maggio 2020, n. 34.

102 Art. 38, comma 2 del d. l. 19 maggio 2020, n. 34.

103 L'art. 1, comma 9, lettera f) del Dpcm citato, stabilisce che "sono sospese le attività di palestre, piscine, centri natatori, centri benessere, centri termali, fatta eccezione per quelli con presidio sanitario obbligatorio o che effettuino l'erogazione delle prestazioni rientranti nei livelli essenziali di assistenza, nonché centri culturali, centri sociali e centri ricreativi; ferma restando la sospensione delle attività di piscine e palestre, l'attività sportiva di base e l'attività motoria in genere svolte all'aperto presso centri e circoli sportivi, pubblici e privati, sono consentite nel rispetto delle norme di distanziamento sociale e senza alcun assembramento, in conformità con le linee guida emanate dall'Ufficio per lo sport, sentita la Federazione medico sportiva italiana (FMSI)".

104 L'art. 1, comma 9, lettera ee) del Dpcm citato prevede che "servizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie) sono consentite dalle ore 5.00 fino alle 18.00", mentre dalle ore 18.00 alle ore 24.00 viene consentito il servizio di ristorazione con asporto.

105 *Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19.*

uno stanziamento pari a 5,4 miliardi di euro in termini di indebitamento netto e 6,2 miliardi in termini di saldo da finanziare.

Gli interventi previsti all'interno del Decreto Ristori sono numerosi.

Di specifico interesse ai fini del nostro studio è anzitutto la erogazione di un contributo a fondo perduto<sup>106</sup> a favore di soggetti che hanno partita IVA attiva, ovvero che svolgono come attività prevalente quelle indicate nell'Allegato 1 del d. l. in esame; l'ammontare preciso di tale contributo è definito in modo proporzionale e per tipologie di soggetti<sup>107</sup>, e non può comunque essere superiore a 150.000 euro<sup>108</sup>.

Le imprese appartenenti della filiera agricola, alla pesca e all'acquacoltura sono destinatarie di ulteriori specifiche misure, e più precisamente di un contributo a fondo perduto, che verrà stabilito nel dettaglio con successivo decreto ministeriale<sup>109</sup>, e di un esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali<sup>110</sup>.

Ulteriori disposizioni sono dedicate al settore sportivo, a favore del quale è istituito il "Fondo per il sostegno delle Associazioni Sportive Dilettantistiche e delle Società Sportive Dilettantistiche", rivolto all'adozione di misure di sostegno e ripresa delle attività<sup>111</sup>, nonché ai lavoratori sportivi<sup>112</sup> che a causa dell'emergenza sanitaria Covid-19

---

106 Art. 1 del d. l. 137 del 28 ottobre 2020.

107 Si veda l'art. 1, commi 3, 4, 5, 6, 7 del d. l. 137 del 2020, nonché l'allegato 1 al d. l. in esame.

108 Art. 1, comma 8 del d. l. 137 del 2020. L'articolo specifica che per i soggetti che hanno già beneficiato del contributo definito all'art. 25 del d. l. 34 del 2020, il contributo sarà erogato dall'Agenzia delle entrate (comma 5) e che l'ammontare del contributo viene determinato applicando una percentuale definita nell'allegato 1 del d. l. 137 con importi minimi di 1.000 euro per le persone fisiche e di 2.000 euro per i soggetti diversi dalle persone fisiche (comma 9).

109 Art. 7 del d. l. 137 del 2020, comma 3 specifica che sia il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente dello Stato, Regioni e province autonome a definire "la platea dei beneficiari e i criteri per usufruire dei benefici. All'attuazione della misura provvede l'Agenzia delle Entrate, secondo le modalità previste dal medesimo decreto".

110 Art. 16, comma 1 del d. l. 137 del 2020 che riconosce lo stesso esonero anche ai produttori di vino e birra, nonché agli imprenditori agricoli professionali, ai coltivatori diretti, ai mezzadri ed ai coloni (comma 2).

111 Art. 3 del d. l. 137 del 2020.

112 L'art. 17, comma 1, del d. l. 137 del 2020 stabilisce che l'indennità è prevista in favore "dei lavoratori impiegati con rapporti di collaborazione presso il Comitato Olimpico Nazionale (CONI), il Comitato Italiano Paralimpico (CIP), le federazioni sportive nazionali, le discipline sportive associate, gli enti di promozione sportiva, riconosciuti dal Comitato Olimpico Nazionale (CONI) e dal Comitato Italiano Paralimpico (CIP), le società e associazioni sportive dilettantistiche, di cui all'articolo 67, comma 1, lettera m), del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917".

abbiano cessato, ridotto o sospeso la loro attività<sup>113</sup>, ai quali è destinata un'indennità pari a 800 euro.

Anche il settore fieristico e l'export ricevono una specifica attenzione con alcune azioni di sostegno definite all'art. 6 del d. l. in esame e mirate, per il settore fieristico, ed incrementare i cofinanziamenti a fondo perduto già precedentemente concessi<sup>114</sup>, mentre con riferimento all'export viene aumentata la disponibilità del Fondo rotativo<sup>115</sup> del Mediocredito Centrale volto ad incentivare la concessione di finanziamenti a tasso agevolato.

A favore delle realtà imprenditoriali elencate nell'Allegato 1 del d. l. 137 del 2020, è stabilita all'art. 8 la proroga anche per i mesi di ottobre, novembre e dicembre del credito d'imposta già concesso con d. l. 34 del 2020 e ciò indipendentemente dal volume dei ricavi e dei compensi registrato nel periodo d'imposta precedente, mentre all'art. 9 è decretata la cancellazione della seconda rata IMU per gli immobili e le relative pertinenze di cui i proprietari siano anche gestori delle attività ivi esercitate<sup>116</sup>.

In via conclusiva pare opportuno sottolineare come l'attuale crisi di liquidità delle imprese di dimensione minore indotta dalla crisi economica dovuta al Covid-19 abbia determinato l'individuazione di strategie di finanziamento parzialmente diverse rispetto a quelle adottate in passato: se prima, infatti, *“l'autofinanziamento costituiva la fonte di finanziamento più diffusa (ricorrevano al flusso di cassa generato dalla gestione aziendale quasi tre quarti delle imprese), il calo di fatturato e i conseguenti problemi di liquidità ne hanno provocato una drastica riduzione come risorsa in risposta alla crisi (al*

---

113 Pare opportuno precisare che l'art. 15 del d. l. 137 del 2020 prevede una indennità di 1.000 euro in favore di vari lavoratori, e cioè dei dipendenti stagionali del settore turismo e degli stabilimenti termali; dei lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e la data di entrata in vigore del presente d. l. che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno trenta giornate nel medesimo periodo; dei lavoratori intermittenti; dei lavoratori autonomi che nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e la data di entrata in vigore del presente decreto siano stati titolari di contratti autonomi occasionali riconducibili alle disposizioni di cui all'articolo 2222 del codice civile e che non abbiano un contratto in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto; degli incaricati alle vendite a domicilio; dei lavoratori dipendenti a tempo determinato del settore del turismo e degli stabilimenti termali; dei lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo.

114 L'art. 72, comma 1, prevedeva l'istituzione di un *“Fondo per la promozione integrata”* volto all'internazionalizzazione del sistema Paese che in particolare stabiliva alla lettera d) la concessione di cofinanziamenti a fondo perduto fino al 50% dei finanziamenti concessi, tale fondo è ulteriormente incrementato di 200 milioni di euro per l'anno 2020 dal d. l. 137 del 2020.

115 Art. 6, comma 1 del d. l. 137 del 2020 che incrementa il Fondo di 150 milioni.

116 Art. 9, comma 1 del d. l. 137 del 2020.

29,1% delle imprese)", si assiste oggi ad un maggiore "ricorso al finanziamento esterno, in particolare al credito bancario (da 44,2% al 71,4%), al credito commerciale (da 16,8% a 40,9%) e a forme più evolute come obbligazioni e finanza innovativa (da 0,1% a 7,1%)"<sup>117</sup>. A ciò deve aggiungersi anche che le diverse forme di sostegno concesse attraverso i provvedimenti sino ad ora analizzati rappresentano una ulteriore e diversa modalità di finanziamento dell'attività d'impresa realizzata non è solo in via diretta (concessione di contributi a fondo perduto), ma anche in via indiretta (diminuzione degli adempimenti contributivi).

#### **4. Nuove sfide per una regolamentazione giuridica dell'attività dell'impresa minore nel contesto dell'emergenza sanitaria Covid-19.**

Il punto centrale dell'analisi diviene, in conclusione, la tematica dell'amministrazione dell'emergenza ovvero dell'amministrazione per emergenza<sup>118</sup>, che richiama

<sup>117</sup> ISTAT, *Il finanziamento delle imprese nell'emergenza*, 14 luglio 2020, p. 1, che prosegue evidenziando come "emergono tre tendenze di fondo: a) l'orientamento al sistema bancario da parte delle imprese che prima della crisi si basavano sul solo autofinanziamento; b) l'aumentato ricorso al capitale di terzi non bancario, specialmente da parte delle imprese dei servizi; c) l'articolazione del ventaglio di fonti di finanziamento non "sostanzioso" (credito commerciale, leasing/factoring) a cui si rivolgono in misura maggiore le imprese con vincoli di liquidità. Qui il sistema bancario, anche in considerazione delle misure di sostegno intraprese dal governo, e il credito commerciale (nello specifico: rinegoziazione dei contratti di locazione, modifica delle condizioni di pagamento verso fornitori e clienti) giocano un ruolo preminente".

<sup>118</sup> La dottrina giuridica ha ampiamente analizzato la tematica dell'amministrazione dell'emergenza ovvero dell'amministrazione per emergenza, con richiamo all'emergenza sanitaria, *ex multis*, si rinvia a: U. Allegretti, *Una normativa più definitiva sulla lotta all'epidemia del coronavirus?*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2020, n. 1; G. Azzariti, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, n.1; V. Baldini, *Prendere sul serio il diritto costituzionale anche in periodo di emergenza sanitaria*, in *Diritti fondamentali*, 2020, n. 1; M. Belletti, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *AIC Osservatorio Costituzionale - Forum Covid-19*, 2020, n. 3; M. Calamo Specchia, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del "COVID-19"*, in *AIC Osservatorio Costituzionale - Forum Covid-19*, 2020, n. 3; F. Clementi, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *AIC Osservatorio Costituzionale - Forum Covid-19*, 2020, n. 3; G. L. Conti, *La crisi dello Stato moderno e l'emergenza pandemica: appunti sul ruolo delle Camere nella lotta contro il coronavirus*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, n. X; L. Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Presentazione*, in *Federalismi.it - Paper Osservatorio Emergenza Covid-19*, maggio 2020; S. Curreri, *Il Parlamento dell'emergenza*, in *AIC Osservatorio Costituzionale - Forum Covid-19*, 2020, n. 3; V. Di Capua, *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in *Federalismi.it - Paper Osservatorio Emergenza Covid-19*, maggio 2020; S. Licciardello, *I poteri*

l'esigenza posta in capo al pubblico potere di attuare una difficile contemperazione di interessi pubblici ed interessi di soggetti privati in un contesto, per l'appunto emergenziale; in un contesto di pandemia sanitaria "le questioni nuove e le nuove sfide per la riflessione giuridica che tali eventi comportano sono parecchie: la «nuova» centralità della sovranità statale a fronte di un inesistente, alla prova dei fatti, sistema globale; i rapporti tra i poteri dello Stato; i rapporti tra Stato, regioni ed autonomia; il ruolo dell'Unione Europea; la gerarchia dei valori; la tutela dei diritti costituzionali dei cittadini; il sistema delle fonti"<sup>119</sup>.

L'impatto della pandemia Covid-19 su imprese e famiglie, sulle libertà e sui diritti, è stato di fatto tale da sollecitare una nuova definizione del concetto di solidarietà economica, che sappia al contempo contemplare nuove istanze sociali ed economiche<sup>120</sup>.

L'intervento dei pubblici poteri nella definizione di un sostegno alle imprese, e quindi l'effettivo esercizio delle libertà di iniziativa economica, anche all'interno di un contesto di crisi economica dovuta al Covid-19<sup>121</sup>, viene ad inserirsi in un quadro

---

*necessitati al tempo della pandemia, in Federalismi.it - Osservatorio Emergenza Covid-19, maggio 2020; F. S. Marini, Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge, in Federalismi.it - Paper Osservatorio Emergenza Covid-19, marzo 2020; A. Morelli, Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza, in Diritti regionali - Forum La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed Enti locali, aprile 2020; F. Rescigno, La gestione del coronavirus e l'impianto costituzionale. Il fine non giustifica ogni mezzo, in AIC Osservatorio Costituzionale - Forum Covid-19, 2020, n. 3; M. Tresca, Le fonti dell'emergenza. L'immunità dell'ordinamento al Covid-19, in AIC Osservatorio Costituzionale - Forum Covid-19, 2020, n. 3.*

119 S. Licciardello, *I poteri necessitati al tempo della pandemia*, in *Federalismi.it - Osservatorio Emergenza Covid-19*, maggio 2020, p. 5.

120 Cfr. J. E. Stiglitz, *Popolo, potere e profitti. Un capitalismo progressista in un'epoca di malcontento*, Torino, 2020, che osserva che «le istituzioni politiche, come le istituzioni del mercato, sono complesse: hanno il potere di fare bene ma anche di fare male. Possono essere usate per redistribuire verso l'alto, dai poveri e dalla classe media ai ricchi; possono essere usate per rafforzare, preservare ed esasperare i rapporti di potere esistenti; e possono esacerbare le ingiustizie sociali invece di alleviarle. Possono essere uno strumento di sfruttamento invece che rappresentare un modo per impedirlo. Costruire istituzioni pubbliche che rafforzino la probabilità che il governo sia una potente forza del bene è la sfida che le democrazie hanno affrontato fin dall'inizio». In tema si rinvia a N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, 1990; A. Cassese, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, 2015; G. Zagrebelsky, *Diritti per forza*, Torino, 2017.

121 Sottolinea A. Algostino, *Covid-19: primo tracciato per una riflessione nel nome della Costituzione*, in *AIC-Osservatorio Costituzionale*, 2020 n. 3, p. 117 ss., che "è indubbio che il lockdown impatti su libertà fondamentali, limitando diritti costituzionali, in primis, la libertà di circolazione (art. 16) e il diritto di riunione (art.17), quindi, a cascata, anche alcune forme di manifestazione del pensiero (art. 21), di libertà di religione (art. 19), il diritto di sciopero (art. 40), il diritto-dovere al lavoro (art. 4), l'iniziativa economica privata (art. 41), il diritto di istruzione (artt. 33 e 34), la libertà e segretezza della corrispondenza (art. 15). Il bilanciamento, ça va sans dire, è in senso lato, con il diritto -

giuridico più ampio di azioni rivolte alla società ed al mercato<sup>122</sup>, all'interno del quale è essenziale ricercare un equilibrio anche in funzione della allocazione delle risorse disponibili.

La particolare attenzione che viene riservata alle micro, piccole e medie imprese non è solo rinvenibile nella definizione degli interventi nazionali ma anche nel Regno Unito sono stati previsti specifici programmi d'intervento<sup>123</sup>. Il Programma *Coronavirus Business Interruption Loan Scheme* (CBILS)<sup>124</sup> rappresenta il programma di aiuto per le imprese di dimensione minore<sup>125</sup> per accedere a prestiti ed altri tipi di finanziamenti, fino a 5 milioni di sterline, per i quali il Governo garantisce l'80% del finanziamento e si fa carico degli interessi e delle commissioni per i primi 12 mesi, affinché vi siano minori costi e minori rimborsi iniziali in capo alle imprese<sup>126</sup>.

L'ulteriore programma *Bounce Back Loan Scheme* (BBLs) consente alle piccole imprese di accedere a finanziamenti per un ammontare tra le 2.000 sterline e fino al 25% del loro fatturato, per un importo massimo di 50.000 sterline, senza commissioni o

---

*fondamentale (l'unico ad esser qualificato tale dalla Costituzione) - alla salute; senza dimenticare come la salute sia definita altresì un «interesse della collettività» (art. 32). Le limitazioni trovano quindi un fondamento espresso, quanto alla libertà di circolazione, nei «motivi di sanità o di sicurezza» (art. 16); quanto alla libertà di riunione, nei «comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica»(art. 17); e in relazione all'iniziativa economica privata nella previsione che essa «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (art. 41)".*

122 Analizza F. Galgano, *Art. 41*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, p. 9, che allo Stato spetta "il compito di assicurare il funzionamento e lo sviluppo del sistema economico, insieme all'ulteriore compito di coordinare le esigenze dello sviluppo economico con quelle della giustizia sociale e del pieno sviluppo della persona".

123 In senso più ampio si richiamano gli ulteriori Programmi del Regno Unito: "Coronavirus Large Business Interruption Loan Scheme (CLBILS)" rivolto ad imprese di medie e grandi dimensioni per accedere a prestiti o altri tipi di finanziamento fino a 200 milioni di sterline; il Programma "COVID-19 Corporate Financing Facility (CCFF)" rivolto ad imprese che danno un contributo sostanziale all'economia del Regno Unito; il programma "Future Fund" che fornisce prestiti convertibili dalle 125.000 sterline ai 5 milioni a società britanniche che "rely on equity investment and are unable to access other government business support programmes because they are either pre-revenue or pre-profit".

124 Il CBILS prevede che possano beneficiare di tale agevolazione le imprese che: hanno sede nel Regno Unito, hanno un fatturato annuo non superiore a 45 milioni di sterline, hanno richiesto un prestito che sarebbe stato considerato se non fosse in atto la pandemia Covid-19; autocertificano che sono state colpite dagli effetti della pandemia, e non solo "imprese in difficoltà" secondo i criteri definiti dal Programma stesso.

125 Il Programma specifica che non posso richiedere tale forma di aiuto "banks, insurers and reinsurers (but not insurance brokers); public-sector bodies; state-funded primary and secondary schools".

126 Il CBILS stabilisce agevolazioni alle condizioni di rimborso fino a condizioni di rimborso fino a sei anni, per i prestiti a termine ed i finanziamenti delle attività, e fino a tre anni per lo scoperto di conto ed il finanziamento delle fatture.

interesse per i primi 12 mesi<sup>127</sup>, predisponendo quindi una diretta ed immediata modalità di aiuto all'impresa di dimensione minore.

In senso generale, pare quindi opportuno evidenziare che l'efficacia delle politiche pubbliche in presenza di situazioni emergenziali, o di crisi, presuppone peraltro *“la possibilità di coordinare i diversi strumenti della politica economica: la politica della concorrenza, la politica industriale, la politica fiscale e la politica”*, poiché *“qualsiasi politica non coordinata è destinata a essere una cattiva politica”*<sup>128</sup>; e *l'eccesso legislativo*<sup>129</sup> ha un impatto significativo sulle micro, piccole e medie imprese che da sempre rilevano maggiori difficoltà nell'adempimento degli obblighi amministrativi.

Pare in definitiva necessario osservare come le azioni poste in essere a livello nazionale per contrastare gli effetti economici e sociali della pandemia Covid-19 siano principalmente caratterizzate da politiche di natura monetaria e di bilancio, che *“hanno rapidamente reagito in senso espansivo; rispetto alle crisi precedenti”*, essendo contraddistinte *“sia dall'ampiezza eccezionale degli interventi, intrapresi o annunciati, sia dalla natura specifica dello shock, che richiede di imporre limiti alle attività di produzione e di consumo che rendono meno efficaci gli strumenti tradizionali di sostegno alla domanda. Oltre a rafforzare i sistemi sanitari, le misure hanno ovunque mirato a sostenere i redditi delle famiglie e la liquidità delle imprese e a garantire condizioni ordinate sui mercati monetari e finanziari”*<sup>130</sup>.

Non va peraltro tralasciato il fatto che l'ammontare di liquidità erogato in questi mesi dispiegherà certamente un impatto significativo sull'indebitamento netto del Paese; in proposito la Banca d'Italia stima infatti che il d. l. 34 *“determina un aumento*

<sup>127</sup> Il Programma prevede che il tasso d'interesse dopo i primi 12 mesi sia del 2.5% annuo.

<sup>128</sup> J. P. Fitoussi, *La neolingua dell'economia, ovvero come dire a un malato che è in buona salute*, Torino, 2019, p. 57.

<sup>129</sup> Cfr. S. Cassese, *Il dovere di essere chiari*, Corriere della Sera, 24 marzo 2020, che osserva che *“l'eccesso legislativo è subito dalla burocrazia ma va imputato principalmente a chi adotta ogni giorno una procedura nuova che si aggiunge, senza mai sottrarre, a una precedente, a chi richiede un parere in più”*.

<sup>130</sup> Relazione annuale di Banca d'Italia del 2019, p. 191; la stessa Relazione evidenzia che *“la risposta all'emergenza delle politiche economiche non ha potuto fare leva sulle tradizionali misure di sostegno alla domanda di consumo e di investimento; il disegno degli interventi ha dovuto tenere conto delle circostanze eccezionali in cui si sono trovati a operare i settori produttivi. In tutti i Paesi le politiche di bilancio e monetarie hanno rapidamente reagito in senso espansivo e con misure di dimensione eccezionale. La diversa entità degli interventi nei vari Paesi ha rispecchiato le differenze nelle condizioni economiche e finanziarie di partenza, nella profondità della crisi e nei margini di manovra disponibili. In generale le misure hanno ovunque mirato a rafforzare i sistemi sanitari, sostenere i redditi delle famiglie e la liquidità delle imprese e garantire condizioni ordinate sui mercati monetari e finanziari. Anche in Italia e a livello dell'Unione europea la politica economica si è articolata lungo queste direttrici, con interventi di ampia portata”* (p. 204).

dell'indebitamento netto di circa 55 miliardi nel 2020 (3,3 per cento del PIL), quasi solo per maggiori spese (per il 2020 la principale misura sulle entrate riguarda lo sgravio dell'IRAP, 4 miliardi di minor gettito, per la quasi totalità delle imprese non finanziarie e dei lavoratori autonomi). Nel 2021 e nel 2022 il disavanzo viene accresciuto rispettivamente di 26,1 e 34,6 miliardi, per oltre tre quarti riconducibili alle minori entrate derivanti dalla cancellazione degli aumenti delle aliquote dell'IVA e delle accise previsti per i prossimi anni"<sup>131</sup>.

In via conclusiva si rileva che il quadro generale degli interventi in favore della liquidità delle imprese di dimensione minore delineato dal Governo all'interno delle numerose disposizioni normative in precedenza analizzati mira a porre in essere misure che producano un effetto concreto, efficace e tempestivo nell'economia reale.

La sfida per il regolatore pubblico diviene, in definitiva, quella di individuare nuove forme di regolamentazione giuridica utili a superare l'attuale momento di crisi economica e sanitaria scongiurando una drastica e definitiva riduzione della presenza di imprese di dimensione minore sul mercato globale, europeo e nazionale.

Un primo tentativo di percorrere nuove strade per la regolamentazione giuridica delle attività economiche è rappresentato dagli *spazi di sperimentazione normativa*, o *regulatory sandboxes*, che, sebbene applicate principalmente ai mercati bancari e finanziari<sup>132</sup>, potrebbero permettere anche in relazione alle piccole e medie imprese di "testare dal vivo con le autorità di vigilanza e le autorità di regolamentazione soluzioni innovative non ancora previste"<sup>133</sup>, consentendo in questo modo al regolatore pubblico di attingere a preziose informazioni relative alle peculiarità di questa particolare tipologia d'impresa.

---

131 Memoria della Banca d'Italia, dell'8 giugno 2020 presentata alla Commissione V (Bilancio, Tesoro e programmazione) della Camera dei Deputati relativa alla "Conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" (p. 2).

132 A livello europeo si rinvia al recente Report dell'Autorità Bancaria Europea intitolato *FinTech: Regulatory sandboxes and innovation hubs*, del gennaio del 2019, ed a livello nazionale alle previsioni contenute nel d. l. 30 aprile 2019, n. 34, art. 36.

133 COM (2020) 103, intitolata *Una strategia per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale*.