

CAMERA DEI DEPUTATI  
Commissioni riunite Finanze e Attività Produttive

**A.C. 2461 Conversione in legge del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali**

Audizione del Direttore Generale dell'ABI

Dott. Giovanni Sabatini

**23 aprile 2020**

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

ringrazio a nome dell'Associazione Bancaria Italiana e del Presidente Antonio Patuelli per l'invito a partecipare alla presente Audizione e a fornire il contributo di riflessione tecnico giuridica del mondo bancario sulle misure attivate per far fronte all'emergenza finanziaria per il COVID 19.

Il provvedimento in oggetto fa seguito al DL n.9 e al DL n. 18 recanti misure per fronteggiare l'emergenza sanitaria, economica e a contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria causata dal virus COVID-19. Il DL n. 23, quindi, prevede nuove misure di accesso al credito per le imprese con l'obiettivo di garantire la continuità operativa di quelle colpite dall'emergenza.

L'ABI, sin dal primo manifestarsi delle conseguenze dell'emergenza coronavirus ha immediatamente posto in essere una serie di attività ed iniziative a sostegno delle imprese e delle famiglie anticipando in taluni casi e collaborando in tutti gli altri alle misure varate dalle Istituzioni della Repubblica.

### ***Le iniziative ABI***

L'ABI e le banche, sin dal primo manifestarsi delle conseguenze dell'emergenza coronavirus hanno immediatamente posto in essere una serie di attività ed iniziative pro-attive a sostegno dell'economia e del Paese, anticipando in taluni casi e collaborando in tutti gli altri alle misure varate dalle Istituzioni.

Già a partire dal mese di febbraio, quando l'emergenza sembrava essere confinata solo alle c.d. "**zone rosse**", l'ABI si è resa disponibile a proporre ai propri Associati di applicare subito ai residenti e alle attività svolte nelle zone in questione le **moratorie** previste dal Protocollo di Intesa con la Protezione Civile sottoscritto nel 2015 per le calamità naturali.

Già da allora l'ABI - presagendo i problemi di tensione di liquidità che si sarebbero presto creati per le Imprese - segnalava, con apposite comunicazioni alle Istituzioni e in occasione dell'incontro con le parti sociali promosso dalla Presidenza del Consiglio il 4 marzo us., la necessità di un ampliamento dell'operatività del Fondo di Garanzia per le PMI, aumentando tra l'altro la quota garantita per le linee di credito a breve. L'ABI inoltre evidenziava alle Istituzioni nazionali (MEF e Banca d'Italia in primo luogo) ed europee come il mantenimento in vigore delle attuali rigide norme comunitarie sugli assorbimenti patrimoniali sarebbe stata incompatibile con gli equilibri economici patrimoniali delle banche.

A seguire, constatando la diffusione dei contagi da coronavirus, con connesse ricadute sull'economia dei territori non solo più delle zone rosse ma estese all'intero Paese, l'ABI si è tempestivamente attivata per estendere l'applicazione dell'Accordo per il credito per le moratorie sul rimborso della quota capitale dei mutui.

Nel giro di pochi giorni sono state poste le condizioni affinché il **6 marzo** fosse **firmato con le Associazioni di rappresentanza delle imprese l'Addendum all'Accordo per il Credito 2019**, che ha esteso ai finanziamenti in essere fino al 31 gennaio 2020, erogati in

favore delle imprese in bonis danneggiate dal COVID-19, l'applicazione delle misure di sospensione fino a un anno del pagamento della quota capitale delle rate e di allungamento delle scadenze degli stessi, dandone tempestiva informazione agli Associati. A tale accordo aderiscono ad oggi oltre il 98% delle banche, in termini di totale attivo.

Successivamente, quando le misure legislative urgenti adottate per combattere gli effetti della pandemia (DL18/2020) hanno, tra l'altro, ampliato lo strumento della moratoria per le piccole e medie imprese danneggiate dagli effetti della pandemia, prevedendo, a fronte della temporanea sospensione del rimborso delle rate dei finanziamenti, una garanzia pubblica che riducesse l'onere per il settore bancario che ABI aveva richiesto sin da subito, l'ABI è intervenuta in più occasioni – mediante continui contatti con Banca d'Italia e MEF – per trovare un giusto equilibrio tra sostegno all'economia e stabilità del settore bancario.

Sulla base delle maggiori flessibilità concesse dalla Commissione europea, sollecitate dalla stessa ABI anche per il tramite della Federazione Bancaria Europea (FBE), è stato da subito posto il tema che tali garanzie dovessero avere determinati requisiti e cioè non sussidiarie, ma a prima richiesta (quindi eleggibile ai fini dei minori assorbimenti patrimoniali delle banche), significativamente aumentate nella quota di copertura, caratterizzate dalla possibilità per le banche di optare per una garanzia sulle prime perdite relative all'ammontare complessivo dei crediti coperti secondo la tecnica delle operazioni "tranché cover".

A valle della pubblicazione del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Banca d'Italia, ABI e Mediocredito Centrale hanno **costituito il 29 marzo una Task Force per assicurare l'efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto alla liquidità adottate dal Governo con il citato Decreto Legge 18/2020** e per risolvere eventuali incertezze interpretative. In quest'ottica l'Associazione ha, tra l'altro, contribuito attivamente all'alimentazione della sezione dedicata a 'Domande e Risposte' nel sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze analizzando e veicolando i dubbi interpretativi provenienti dagli Associati (anche qui dandone immediata informazione agli Associati con lettera circolare ABI del 1° aprile 2020).

**Intensissimi in tutte queste fasi i contatti oltre che con la Presidenza del Consiglio, con il Mef e Banca d'Italia, anche con il MiSe, la Cassa Depositi e Prestiti, il Mediocredito Centrale e la SACE.**

In particolare, per quanto concerne i contatti con Governo e Parlamento, il **25 marzo l'Associazione Bancaria Italiana ha trasmesso alla Commissione Bilancio del Senato una serie di osservazioni all'AS 1766 - Conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18**, offrendo così il proprio contributo sui temi delle misure di sostegno alle imprese, con particolare riferimento alle garanzie, alla dotazione di risorse e alla necessità di emanare celermente i relativi decreti attuativi. A tale proposito, il 10 marzo ABI aveva inviato una memoria alla Commissione Bilancio del Senato, in occasione dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, nella quale aveva suggerito l'adozione di un

decreto non regolamentare per accelerare le disposizioni di attuazione del Fondo solidarietà mutui prima casa, richiesta raccolta e fatta propria dal Legislatore.

A partire dall'inizio di marzo, con l'incontro a Palazzo Chigi con le parti sociali, l'Associazione ha partecipato a numerose riunioni, molte delle quali in Videoconferenza, con le Autorità governative (MEF, Banca d'Italia, MISE, MinLavoro) finalizzate in particolare alla **preparazione del Decreto n. 23/2020 e di altre iniziative istituzionali**; allo stesso tempo, sono state organizzati, e continuano con frequenza assidua, tutta una serie di incontri con gli altri soggetti interessati come SACE e CdP, per l'analisi degli aspetti operativi e delle modalità per dare tempestiva attuazione alle misure contenute nel Decreto stesso.

**Gli Associati sono stati sistematicamente e immediatamente informati delle iniziative dell'ABI e delle misure legislative adottate e delle indicazioni di Banca d'Italia con apposite lettere circolari.**

In particolare, con le lettere circolari ABI del 24 marzo e del 26 marzo scorsi sono state illustrate rispettivamente le principali caratteristiche della moratoria ex lege e delle precisazioni della Banca d'Italia in merito alla segnalazione in Centrale dei rischi delle esposizioni oggetto delle citate misure. Con lettere circolari del 25 marzo e del 7 aprile sono state quindi fornite indicazioni in merito alla sospensione dei finanziamenti ex Legge "Beni Strumentali – Nuova Sabatini" e in merito a quelli relativi alla Misura "Resto al Sud" (lettera circolare del 30 marzo scorso).

**Significativo anche il contributo dell'ABI apportato per l'elaborazione delle misure definite per i privati.** In questo ambito si annovera la collaborazione alle novità apportate dal decreto-legge al "**Fondo di Solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa c.d. Fondo Gasparrini** (illustrate con lettere circolari del 30 marzo 2020), per la moratoria dei mutui per l'acquisto dell'abitazione principale e le modalità operative previste dal Gestore Consap SpA per la comunicazione della sospensione delle rate del mutuo da parte delle banche, nelle more dell'adeguamento software alla nuova disciplina.

Nella consapevolezza di dover fornire rapidamente indicazioni agli Associati utili alla pronta implementazione di questi strumenti sono state diramate lettere circolari (1° aprile 2020 e 7 aprile 2020) recanti altresì indicazioni in merito all'aggiornamento sul sito internet di Consap SpA, rispettivamente, della descrizione della misura di sospensione delle rate dei mutui, alla luce delle novità introdotte dal Decreto 25 marzo 2020 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e delle modalità di adesione all'applicativo del Fondo da parte delle banche nonché delle FAQ dedicate ai chiarimenti in merito all'operatività del Fondo, anche a seguito delle richieste avanzate da ABI.

Analogha attività di supporto agli Associati è stata svolta con riferimento all'attuazione del DL 8 aprile 2020, n. 23. **La stessa mattina del 9 aprile**, l'ABI ha diffuso una prima circolare agli Associati riguardante nello specifico la garanzia Sace, la garanzia Fondo PMI e la semplificazione dei contratti. Particolare rilievo ha assunto la circolare dell'ABI del 16 aprile in tema di finanziamento fino a 25.000 con garanzia fino al 100% fornita dal Fondo di garanzia PMI. Vista l'estrema

necessità e urgenza di darne immediata applicazione da parte delle banche e alle imprese, l'ABI ha predisposto e fornito, uno schema esemplificativo di come accedere ai finanziamenti bancari per la liquidità fino a 25.000 euro. Tale schema è disponibile anche sul **sito ABI** ([www.abi.it](http://www.abi.it)), nella apposita **sezione dedicata al COVID-19**. Inoltre, l'ABI ha lavorato in stretta collaborazione con il MiSE e il Gestore di Fondo (MCC) per rendere immediatamente operativa questa misura, rafforzando il **ruolo delle autodichiarazioni delle imprese** richiedenti la garanzia e il finanziamento, anche per quanto riguarda la dichiarazione di non essere una impresa in difficoltà al 31/12/2019. Informazione oggi disponibile solo alla stessa impresa. Si ricorda che la misura potrebbe riguardare **oltre 3 milioni di soggetti tra imprese e professionisti**.

L'Associazione ha peraltro partecipato a una serie di **webinar** sul decreto-legge con singole banche e Associazioni di rappresentanza delle imprese per spiegare le novità normative e raccogliere indicazioni per una migliore applicazione delle norme.

Al fine di garantire la corretta implementazione della moratoria ex lege, l'ABI ha anche provveduto a comunicare ai principali soggetti agevolatori/garanti dei finanziamenti bancari l'opportunità di fornire tempestivamente indicazioni alle banche circa le modalità da seguire per realizzare correttamente le operazioni di sospensione anche con riferimento alle agevolazioni/garanzie connesse ai finanziamenti bancari.

Particolarmente importante l'attività svolta dall'ABI sul fronte della semplificazione dei processi e delle forme giuridiche dei rapporti

bancari, nonché della loro “tenuta” a fronte delle necessità indotte dalle limitazioni fisiche agli spostamenti della clientela.

Al fine di contenere gli effetti dell'emergenza epidemiologica sull'operatività con la clientela, assicurando continuità nell'erogazione dei servizi e nell'offerta dei prodotti, l'Associazione è intervenuta rappresentando **l'esigenza di favorire la conclusione dei nuovi contratti attraverso modalità di scambio del consenso più agevoli rispetto alle formalità ordinariamente previste.** Sulla base delle soluzioni prospettate da ABI, si è quindi ottenuta l'emanazione di una disciplina che – dall'inizio dello stato di emergenza sino alla sua cessazione - attribuisce al consenso prestato dal cliente mediante semplice e-mail il requisito della “forma scritta dei contratti” previsto dal TUB (art. 4 DL 23/2020).

Con il differimento al 1° settembre 2021 dell'entrata in vigore del **Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza** (art. 5 DL n. 23/2020) risultano accolte le istanze espresse affinché la nuova normativa, soprattutto quella in materia di procedure di allerta e di composizione assistita della crisi, possa operare in un contesto economico ordinario, ossia non profondamente alterato, come quello attuale, dalla crisi in corso.

Il 30 marzo, ABI, d'intesa con le associazioni di rappresentanza datoriali e i sindacati, e alla presenza del Ministro del Lavoro, ha definito la **convenzione nazionale** che consente ai lavoratori sospesi dal lavoro a causa dell'emergenza COVID-19 di ricevere dalle banche **un'anticipazione dei trattamenti ordinari di integrazione al reddito e di cassa integrazione in deroga** previsti nel Decreto

Legge 18/2020 rispetto al momento di pagamento dell'INPS. All'iniziativa partecipano al momento banche rappresentative di circa il 95% del mondo bancario italiano.

Nello specifico, sono state definite modalità semplificate per determinare l'importo dell'anticipazione (1.400 euro), tenuto conto della durata massima dell'integrazione salariale – nove settimane – definita allo stato dal decreto legge 18/2020, in considerazione dei bisogni immediati dei lavoratori sospesi dal lavoro e rendere così operativa la misura nel più breve tempo possibile.

La Convenzione individua alcune modalità operative che assumono un valore indicativo, potendo le Banche che applicheranno la Convenzione adottare le soluzioni operative ritenute più coerenti alla finalità e alla sua pronta applicazione. Ciò allo scopo di consentire a ciascuna Banca di valorizzare ed estendere le soluzioni già adottate anche a seguito di precedenti accordi territoriali in argomento diffusi, nel corso degli anni, in numerose Regioni e/o Province.

A tale proposito si sottolinea come anche la Convenzione riconosca l'importante ruolo delle Regioni e delle Province Autonome nel contribuire all'accesso all'anticipazione e ne auspichi il pieno coinvolgimento con opportune forme di intervento, ad esempio attraverso "fondi di garanzia" dei debiti relativi alle anticipazioni medesime. In numerose Regioni sono stati già sottoscritti accordi che, in linea e nello spirito dell'accordo nazionale, hanno individuato ulteriori strumenti per agevolare maggiormente l'anticipo dei trattamenti integrativi al reddito.

Con riferimento agli aspetti operativi, la Convenzione prevede il ricorso a modalità operative telematiche, al fine di limitare quanto più possibile l'accesso fisico presso le filiali, nel rispetto della necessità di garantire il maggior contrasto alla diffusione del Coronavirus attraverso le misure di "distanziamento sociale" a tutela della clientela e delle persone che lavorano in banca per erogare i servizi previsti dalla normativa di emergenza tempo per tempo vigente.

L'apertura di credito per l'anticipazione cesserà con il versamento, sul conto corrente bancario indicato dal lavoratore, da parte dell'INPS, del trattamento di integrazione salariale – che avrà effetto solutorio del debito maturato – e, comunque, con durata non superiore a sette mesi. Non esiste un obbligo di aprire un conto corrente bancario aggiuntivo e nella Convenzione è specificato che le Banche adotteranno "condizioni di massimo favore al fine di evitare costi, in coerenza alla finalità ed alla valenza sociale dell'iniziativa".

Si segnala, infine, la condivisione delle Parti firmatarie in ordine all'opportunità di favorire la anticipazione del trattamento ordinario di integrazione salariale "ex Covid-19" da parte delle imprese che non chiederanno il pagamento diretto da parte dell'INPS attraverso adeguate forme di garanzia che dovrebbero essere previste in occasione di un prossimo provvedimento legislativo. In tal senso, le Parti si sono impegnate a promuovere nei confronti del Governo l'adozione dei predetti provvedimenti e, laddove ciò dovesse avvenire, ad incontrarsi per valutare gli opportuni aspetti applicativi.

Nell'ottica di ridurre i tempi per l'accredito dei trattamenti di integrazione al reddito, gli uffici dell'ABI hanno avviato

un'interlocuzione con INPS che ha portato alla determinazione procedure semplificate per il collegamento tra banche ed INPS (Data base condiviso).

Importante è stato anche lo sforzo compiuto verso gli **Enti Locali**.

Al fine consentire agli Enti locali di disporre di liquidità aggiuntiva per far fronte agli effetti negativi indotti dalla diffusione del COVID-19 nel nostro Paese, il 6 aprile 2020 l'ABI ha sottoscritto un Accordo Quadro con l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e l'Unione Province d'Italia (UPI) che definisce le linee guida sulla base delle quali le banche aderenti potranno procedere alla sospensione, per dodici mesi, del pagamento della quota capitale delle rate dei mutui, in scadenza nell'anno 2020, erogati in favore dei predetti Enti.

Inoltre, il 21 aprile ABI ha **sottoscritto un importante accordo con le Associazioni dei consumatori per sostenere le famiglie in difficoltà che hanno contratto prestiti rateali o mutui garantiti da immobili erogati per finalità diverse dall'acquisto della prima casa o pur essendo connesso a tale acquisto non presenta le caratteristiche idonee all'accesso del Fondo Gasparrini**. In particolare, è prevista la possibilità di sospendere la quota capitale di questi mutui, per una durata non superiore a 12 mesi, su richiesta dell'intestatario del finanziamento, e per una sola volta, da presentare al soggetto finanziatore entro il 30 settembre 2020, al verificarsi degli eventi già previsti per accedere al Fondo "Gasparrini".

Grande attenzione è stata rivolta anche ai risvolti sociali. **L'ABI ha invitato tutte le Banche associate a non riscuotere commissioni su bonifici, o altre forme di trasferimento fondi, disposti a favore della Protezione civile sui conti correnti dedicati agli aiuti per l'emergenza COVID-19.** L'obiettivo è offrire il proprio supporto all'importante ruolo svolto dalla Protezione Civile nel fare fronte alla situazione emergenziale che l'Italia sta vivendo a causa della pandemia in corso, sostenendo tutte le azioni volte a favorire quanto più possibile la disponibilità di strutture, macchinari e attrezzature mediche a supporto della popolazione colpita dal virus COVID-19.

E' in questo quadro che si inseriscono gli interventi legislativi (le cui misure appaiono allineate a quelle adottate nei principali Stati membri dell'Unione Monetaria, *cfr. par. 3.b.1*) sul fronte della liquidità, che si articolano su quattro strumenti principali ed alcune misure di dettaglio:

- **Moratoria sui prestiti.** Le PMI, compresi i liberi professionisti, imprese individuali e microimprese, possono beneficiare di una moratoria su un volume totale di prestiti stimato in circa 220 miliardi di euro. Le linee di credito in conto corrente, i prestiti per anticipazioni su crediti, le scadenze dei prestiti a breve termine e le rate dei prestiti in scadenza sono congelati fino al 30 settembre.

- **Potenziamento del Fondo Centrale di Garanzia** per le PMI (il principale strumento nazionale di garanzia del credito). In particolare, il Fondo – con l'emanazione dell'articolo 49 del DL 18/2020 prima e, successivamente, con l'articolo 13 del DL 23/2020 che abroga e sostituisce quanto precedentemente previsto dal citato articolo 49 – ha

esteso il perimetro soggettivo e oggettivo del suo ambito di operatività.

In particolare, è stato disposto:

- la gratuità delle garanzie prestate dal Fondo;
- l'estensione dell'operatività alle imprese con numero di dipendenti non superiore a 499 (c.d. "small Mid-cap");
- l'innalzamento della percentuale di copertura della garanzia diretta al 90 per cento dell'ammontare di ciascuna operazione finanziaria, con durata massima di 6 anni e di importo non superiore, alternativamente, a:
  - a) il doppio della spesa salariale annua del beneficiario per il 2019 e per l'ultimo anno disponibile;
  - b) il 25 per cento del fatturato totale nel 2019;
  - c) il fabbisogno complessivo per capitale d'esercizio e per costi di investimento nei successivi 18 mesi, nel caso di PMI, e dei successivi 12 mesi, nel caso delle small Mid-cap, attestato dalla stessa impresa tramite autocertificazione;
- la possibilità di accesso anche in favore di beneficiari finali che presentano, alla data della richiesta di garanzia, esposizioni nei confronti del soggetto finanziatore classificate come "inadempienze probabili" o "scadute o sconfinanti deteriorate";
- la copertura al 100 per cento sia in garanzia diretta sia in riassicurazione in favore di nuovi finanziamenti in favore di PMI e di persone fisiche esercenti attività di impresa, arti o professioni la cui attività d'impresa purché tali finanziamenti prevedano l'inizio del rimborso del capitale non prima di 24 mesi dall'erogazione e una durata fino a 72 mesi e un importo non

superiore al 25 per cento dell'ammontare dei ricavi del soggetto beneficiario (comunque, non superiore a 25.000,00 euro);

- in favore delle imprese con ricavi non superiore a 3.200.000 euro, danneggiate dall'emergenza COVID-19 come risultante da autodichiarazione, la percentuale di copertura del Fondo al 90% che può essere cumulata con altra garanzia a copertura del residuo 10% finanziamento, concessa dai Confidi o altro soggetto abilitato al rilascio di garanzie.

- **Garanzia dello Stato** a favore di CDP per fornire provvista alle banche che finanziano imprese medio grandi che non beneficiano del Fondo PMI. L'ammontare complessivo della garanzia è di 500 milioni che, ipotizzando un moltiplicatore di 20, dovrebbe consentire fino a 10 miliardi di nuovi prestiti.

- **Garanzie rilasciate dalla SACE** a tutte le imprese indipendentemente dalla dimensione, con coperture fino a 90%; si prevede un impegno finanziario di 200 miliardi di euro, di cui almeno 30 miliardi destinati a supporto di PMI, ivi inclusi i lavoratori autonomi e i liberi professionisti titolari di partita IVA, che abbiano pienamente utilizzato la loro capacità di accesso al Fondo di garanzia per le PMI. L'AB ha partecipato ai lavori per poter avviare velocemente l'iniziativa, che riveste particolare importanza a supporto delle medio grandi imprese.

- **Incentivi** rivolti alle società bancarie e industriali per vendere i loro crediti deteriorati convertendo attività fiscali differite in crediti d'imposta. L'intervento mira a liberare risorse aggiuntive di liquidità per le imprese, fornire un contributo anche se non particolarmente

significativo alla patrimonializzazione delle banche (i crediti di imposta non debbono essere dedotti dal patrimonio di vigilanza al contrario delle DTA non qualificate) e, al tempo stesso, consentire alle banche di erogare nuovi prestiti alle imprese fino a 10 miliardi.

Fra le altre misure, rientra: **l'ampliamento dell'operatività del Fondo di Solidarietà** per i mutui per l'acquisto della prima casa (c.d. fondo Gasparrini), che permette ai titolari di un mutuo contratto per l'acquisto della prima casa, che siano in specifiche situazioni di temporanea difficoltà, di beneficiare della sospensione del pagamento delle rate fino a 18 mesi. In particolare, la misura è stata estesa anche ai lavoratori che hanno registrato una riduzione/sospensione dell'orario di lavoro per almeno 30 giorni e ai lavoratori autonomi e liberi professionisti che hanno registrato una riduzione del fatturato almeno del 33% nel trimestre successivo al 21 febbraio 2020, rispetto all'ultimo trimestre 2019.

Tutte le misure sopra illustrate, dopo l'approvazione dei relativi decreti, hanno avuto e in alcuni casi hanno bisogno di adempimenti preliminari perché possano divenire pienamente operative.

In dettaglio, le misure relative all'ampliamento dell'operatività del Fondo Gasparrini hanno avuto bisogno di un Decreto Ministeriale di attuazione, pubblicato sulla G.U il 28 marzo. Le misure contenute negli artt. 1 e 13 del DL 23/2020 erano sottoposte all'approvazione della Commissione Europea ai sensi dell'art. 108 del TFEU comunicata il 14 aprile. Con riferimento alle misure relative ai finanziamenti con la garanzia del Fondo di garanzia delle PMI gestito dal Medio credito Centrale, nella giornata del 14 aprile è stato reso disponibile il modulo

per presentare la richiesta dei finanziamenti fino a 25.000 Euro con la garanzia al 100% e nella serata del 16 aprile è stata attivata l'interfaccia che consente alle banche l'invio e il riscontro delle domande presentate al Fondo di garanzia.

Per quanto riguarda i finanziamenti garantiti dalla SACE, nella tarda sera del 20 aprile sono stati finalizzati il regolamento operativo e i relativi allegati che disciplineranno la relazione delle banche con la SACE e sono state effettuate da SACE le implementazioni alle procedure informatiche per lo scambio dei flussi informativi tra banche e SACE. Anche in questo caso l'Associazione si è immediatamente attivata per dare la massima e tempestiva informazione agli Associati diramando, la mattina del 21 aprile, una apposita circolare illustrativa del citato regolamento operativo.

### ***Considerazioni e proposte sulle misure per la liquidità***

Le misure contenute nei decreti legge n. 18/2020 e, soprattutto, n. 23/2020, al fine di contenere gli effetti negativi che l'emergenza epidemiologica sta producendo sul tessuto imprenditoriale nazionale – in coerenza con gli orientamenti assunti dall'Unione Europea – prevedono un articolato sistema di *garanzie pubbliche* volte a facilitare la concessione di credito da parte delle banche.

In questo quadro, dunque, gli intermediari bancari e finanziari svolgono un *ruolo centrale* posto che rappresentano il principale snodo attraverso cui si esplica l'azione messa in atto con i provvedimenti legislativi e la rendono efficace.

Nell'affermare il massimo impegno di ABI a sollecitare presso le banche associate la più tempestiva attuazione degli strumenti di

sostegno finanziario già varati, va tuttavia considerato che l'esigenza, unanimemente segnalata, di assicurarne un rapido dispiegamento deve essere contestualizzata nell'ambito della pregnante e rigorosa normativa di fonte primaria, secondaria e di vigilanza, al cui rispetto sono tenuti gli intermediari in sede di concessione e per tutta la durata dei finanziamenti.

L'esigenza di celerità nell'attuazione di una normativa per larga parte completamente nuova, da un lato, e il doveroso rispetto delle regole che sovrintendono all'attività bancaria, dall'altro, richiedono miglioramenti al quadro di misure già disposte, volti a consentire che le imprese bancarie operino in un quadro di *certezza del diritto*, condizione indispensabile per imprimere all'azione richiesta la velocità attesa.

Si consideri infatti che – fatta eccezione per le richieste di finanziamenti alle PMI fino a venticinque mila euro, in cui si può parlare di una procedura sostanzialmente "automatica" - per le altre forme di finanziamento previste dal D.L. 23/2020 è necessario procedere con un'ordinaria istruttoria del merito creditizio secondo il quadro normativo europeo e nazionale. Inoltre, anche i soggetti prenditori di detti finanziamenti debbono essere sottoposti a tutti gli obblighi previsti dalla disciplina in materia antiriciclaggio, particolarmente in evidenza in una fase, come quella attuale, in cui è alto il rischio di infiltrazioni criminali nel sistema economico.

Nell'attuale situazione emergenziale e nelle maglie di una normativa per larga parte completamente nuova la verifica dei presupposti per l'accesso al credito nell'ottica di sana e prudente gestione è estremamente complessa. L'eccezionalità della situazione rende di fatto impossibile valutare l'attendibilità dei piani industriali, essendo

questi dipendenti da variabili totalmente esogene rispetto ai fatti aziendali quali la durata della pandemia, il rischio che il virus torni a manifestarsi negli anni futuri, le modificazioni dei comportamenti delle persone per effetto della pandemia (es. viaggi, vacanze, modelli di consumo, etc.).

Similmente a quanto ad esempio avviene in Germania con il KfW Sonderprogramm 2020<sup>1</sup>, il programma adottato dal Ministro delle Finanze tedesco per far fronte all'emergenza derivante dalla diffusione del COVID-19, che prevede misure di sostegno alla liquidità delle imprese, l'erogazione dei finanziamenti assistiti dalla garanzia dello stato è subordinata esclusivamente all'accertamento da parte dell'istituto di credito del possesso in capo all'Impresa Richiedente delle Condizioni Soggettive di accesso da effettuare sulla base della documentazione fornita dall'Impresa, senza ulteriore valutazione del merito creditizio.

Per accelerare le procedure di concessione di nuova liquidità l'intervento normativo dovrebbe, dunque, caratterizzarsi, in primo luogo, nella creazione di una *"griglia" di requisiti "selettivi"* delle imprese richiedenti, al fine di garantire sufficientemente la banca nella valutazione della liceità, fondatezza e rispondenza delle singole richieste ai presupposti definiti nella normativa. In altri termini, quanto più si riuscirà a ridurre la necessità di valutazione da parte della banca, e quanto più sarà puntualmente delineata la sua responsabilità nell'erogazione a imprese "non meritevoli", tanto maggiore potrà essere la velocità nel processo creditizio.

---

<sup>1</sup> "KfW-Schnellkredit 2020" - sito web della KfW ([https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details\\_578176.html](https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details_578176.html)),

Potrebbe poi valutarsi di prevedere un espresso *obbligo di dichiarare la finalità* cui è diretto il finanziamento, al fine di consentire controlli delle Autorità preposte sulla effettiva destinazione delle somme mutate alla finalità dichiarata.

Il possesso dei requisiti dovrebbe essere oggetto di una *dichiarazione sostitutiva* dell'atto di notorietà (art. 47 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445), con la quale il titolare o il legale rappresentante dell'impresa richiedente dichiara, sotto la propria responsabilità, che essi sono veritieri e completi e che nei propri confronti non sussistono le cause di divieto, di decadenza o di sospensione di cui all'articolo 67 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice antimafia). Nella medesima dichiarazione il titolare o il legale rappresentante dovrebbe espressamente indicare la data a partire dalla quale l'attività d'impresa è stata limitata o interrotta dall'emergenza epidemiologica o dalle relative misure di prevenzione e contenimento e confermare altresì che alla medesima data sussisteva una situazione di continuità aziendale. In tale contesto, andrebbe valutato un *inasprimento delle sanzioni per colui che rende dichiarazioni non veritiere*.

Potrebbe risultare utile considerare specifiche modalità di tracciamento dei finanziamenti erogati, quali quelle indicate dalla Banca d'Italia in occasione della audizione in Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario che ha proposto di convogliare i finanziamenti con garanzia pubblica su *conti dedicati*, prevedendo la responsabilità dell'impresa per una destinazione dei fondi diversa rispetto a quanto dichiarato.

Ad ulteriore chiarezza del quadro, andrebbe previsto che il finanziamento - corredato dalla documentazione sopra indicata e

autocertificata - è ad ogni effetto di legge legittimamente concesso ed erogato, nel rispetto della vigente normativa.

Sarebbe necessario prevedere questo regime sia per i finanziamenti che godono della *garanzia SACE*, sia per quelli *garantiti dal Fondo Centrale di Garanzia per le PMI diversi da quelli di cui all'art. 13.c.1, lett. m (finanziamenti fino a 25.000 Euro)*, a fare tempo dall'entrata in vigore del DL n. 18/2020 (17 marzo 2020).

Infine, per rendere più celeri i processi di erogazione di nuova liquidità previsti dal DL 23/2020 occorrerebbe prevedere espressamente alcune **attenuazioni della responsabilità penale** per le operazioni di finanziamento previste dai DL in discorso.

La Legge fallimentare, all'art. 217-*bis*, già conosce l'esenzione dai reati di bancarotta, volta a garantire il buon esito delle soluzioni negoziali della crisi di impresa attraverso il ricorso alla c.d. nuova finanza infondendo certezza negli operatori economici circa la liceità penale dei comportamenti tenuti nelle soluzioni concordate della crisi prima del verificarsi del fallimento. La medesima soluzione potrebbe quindi essere estesa anche alle operazioni di finanziamento previste dal D.L. Liquidità, per conferire certezza alle banche circa la liceità della loro condotta, soprattutto nel caso in cui fosse condivisa l'opportunità di restringere gli spazi di valutazione della banca nella concessione del finanziamento attraverso un sistema basato su "griglie" di indici, da applicare in via preventiva.

\*\*\*\*\*

Con riferimento più specifico a ulteriori strumenti che potrebbero aumentare la liquidità di imprese e famiglie, si segnala:

- l'opportunità di prevedere misure di sostegno alle famiglie che hanno difficoltà nel ripagare i finanziamenti erogati nella forma del credito al consumo;
- la necessità di ridurre gli ostacoli alla cedibilità e alla circolazione dei crediti garantiti dallo Stato che potrebbero consentire di liberare risorse per la concessione di credito aggiuntivo al mondo delle imprese;
- di semplificare le procedure per l'autorizzazione della garanzia Sace nel caso dei finanziamenti di importo più elevato;
- l'opportunità di ampliare la platea dei fruitori delle sospensioni dei mutui anche a coloro che avevano rate scadute da meno di 90 giorni alla data del 17 marzo;
- semplificare la gestione amministrativa delle moratorie nei confronti degli enti locali;
- valorizzare anche il factoring a sostegno del finanziamento del circolante.