

SENATO DELLA REPUBBLICA  
Commissione Industria, Commercio, Turismo

**Audizione informale nell'ambito dell'affare assegnato n. 445  
"iniziative di sostegno ai comparti dell'industria, del  
commercio e del turismo nell'ambito della congiuntura  
economica conseguente all'emergenza da COVID-19"**

Audizione del Direttore Generale dell'ABI

Dott. Giovanni Sabatini

**29 aprile 2020**

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

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 di sostegno per le imprese attivate per far fronte all'emergenza finanziaria per il COVID 19.

Le azioni dell'Associazione si sono mosse lungo tre direttrici:

- la prima, volta a un costruttivo confronto con le organizzazioni sindacali per individuare le soluzioni organizzative più adeguate per contemperare la primaria esigenza di tutela - sia sanitaria sia di ordine pubblico - delle lavoratrici e dei lavoratori del settore bancario e la necessità di garantire la continuità dei servizi bancari. Nell'assunto normativo della continuità dei servizi bancari, l'Associazione ha posto anche particolare attenzione ad assicurare la continuità operativa nella gestione del contante e, più in generale, nella prestazione dei servizi di pagamento;
- la seconda, prima volta ad attivare misure di sostegno sulla base di accordi di natura privatistica con le associazioni di impresa o interagendo con le istituzioni della Repubblica per le misure disposte con i provvedimenti del Governo sia nella fase di elaborazione sia nella fase di attuazione;
- la terza, volta a ottenere dalle autorità regolamentari e di supervisione europee e italiane modifiche temporanee al quadro regolamentare, in primo luogo relativo al trattamento dei crediti deteriorati, per facilitare l'erogazione del credito nelle difficili situazioni

determinatesi e a fronte dei provvedimenti adottati a livello nazionale (es. moratorie).

Nel prosieguo, dopo una breve illustrazione del quadro del mondo bancario italiano, si forniranno elementi di dettaglio sulle iniziative avviate dall'ABI, sia autonomamente sia in attuazione delle misure legislative adottate, nei confronti di imprese e famiglie.

### ***Le banche in Italia***

In Italia, analogamente a quanto avvenuto nei principali Stati Membri dell'Unione Europea, le misure messe in campo dalle Istituzioni fanno perno su la sospensione temporanea dei rimborsi delle rate di finanziamenti in essere e sul rilascio di garanzie pubbliche sull'erogazione di nuovi crediti, attribuendo quindi alle banche un ruolo centrale nella gestione di tali di misure.

E' quindi utile una breve sintesi del panorama bancario italiano.

Dall'avvio della grande crisi finanziaria del 2007 le banche operanti in Italia hanno compiuto molti sforzi - di propria iniziativa e in risposta alle sollecitazioni delle Autorità di vigilanza - in particolare, ma non solo, in direzione del rafforzamento patrimoniale e del miglioramento della qualità dell'attivo, nonostante un contesto caratterizzato dal modesto sviluppo economico - in Italia strutturalmente inferiore a quello degli altri Paesi europei - da bassi livelli di inflazione e da tassi di interesse ai minimi storici. Più in dettaglio:

- in termini di patrimonializzazione le banche si stanno rapidamente riallineando ai valori medi europei, prevalentemente facendo ricorso a risorse private (per oltre 70 miliardi dall'inizio della crisi);

- è migliorata significativamente la qualità degli attivi con una veloce riduzione dei crediti deteriorati, specie nella componente più rischiosa, le sofferenze il cui valore al netto degli accantonamenti è sceso a febbraio 2020 a 25,9 Mld. pari 1,53% degli impegni totali.
- si è fortemente ridotto il numero di banche; in Italia oggi operano circa 115 banche indipendenti e gruppi bancari, un numero ben distante da quanto osservato per altri settori bancari di importanti Paesi Europei;
- misure strutturali hanno riguardato la governance delle banche.
- sono proseguite le azioni di contenimento dei costi, portando rapporto costi/ricavi (cost-income ratio) a un livello inferiore al 60% e quindi inferiore a quello di altri principali paesi europei. In questo contesto il numero di sportelli bancari per abitante si è ridotto, in linea con l'evoluzione delle modalità di accesso da parte della clientela verso forme di contatto sempre più telematiche che ha accresciuto, semplificato e reso più efficiente la relazione banca-cliente;
- i processi di riorganizzazione con le conseguenti riduzioni del numero di dipendenti sono stati gestiti sempre con previ accordi con i sindacati di settore e con costi interamente sostenuti dalle banche, che fin dal 1999 finanziano direttamente un fondo che permette di gestire senza tensioni gli eccessi occupazionali che fisiologicamente si sono determinati in un settore in cui i processi produttivi stanno cambiando in profondità e rapidamente, anche a motivo dell'impatto delle nuove tecnologie.

### ***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.

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 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.** L'ABI ha circolato oltre 38 circolari informative agli associati, quasi una al giorno da quando sono stati adottati i provvedimenti legislativi.

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).

Analoga 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**.

Sempre con riferimento alla misura dei finanziamenti fino a 25.000 garantiti al 100 per cento dallo Stato, il 24 aprile l'ABI ha emanato una circolare in cui si ricorda che tale finanziamento prevede espressamente che l'inizio del rimborso non avvenga prima di 24 mesi dall'erogazione e che non può essere utilizzato per compensare alcun prestito preesistente, anche nella forma dello scoperto di conto corrente: la compensazione determinerebbe un avvio del rimborso prima dei 24 mesi, facendo decadere la 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.

Parallelamente all’informativa fornita con le lettere circolari, l’attività dell’ABI si è inoltre concentrata nel supportare le banche nella corretta applicazione del decreto-legge attraverso **una intensa attività di risposta a quesiti degli Associati formulati telefonicamente o via e-mail, in aggiunta comunque al canale formale dello “Sportello Associati”**.

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. L’ABI ha inoltre organizzato **diverse riunioni video**, anche con oltre cento collegamenti di Banche alla volta, con gli Associati per rispondere a quesiti e raccogliere segnalazioni.

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).

Grande attenzione è stata rivolta anche ai risvolti sociali e ad altri settori dell'economia italiana.

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.**

Una specifica moratoria è stata applicata nei confronti degli **Enti locali**.

**L'ABI ha inoltre 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.

***Le misure di sostegno alle imprese***

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) sul fronte della liquidità, che si articolano nei seguenti strumenti e 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.

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.

Da lunedì 27 aprile ha preso avvio la misura prevista alla lettera n) del comma 1 dell'art. 13 del DL "Liquidità", cioè quello che prevede l'erogazione di finanziamenti superiori a 25.000 euro con garanzia 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.

E' importante rilevare, soprattutto per quanto riguarda il mondo delle medie e grandi imprese che occorre accelerare l'attuazione di quanto previsto in materia di "Garanzia a favore delle imprese con intervento della CDP" (DL 18/2020, art. 57). Tali misure si pongono come complementare rispetto alle altre misure specificatamente dedicate alla PMI, in quanto riguarda il mondo delle imprese senza differenziazione dimensionale. La celere emanazione del decreto attuativo consentirà di attuare soluzioni positive come quelle che sono state realizzate in passato, durante la crisi finanziaria, attraverso appositi protocolli tra ABI e CDP da prevedere normativamente. Inoltre, proprio per l'importanza delle previsioni contenute nel suddetto articolo occorre aumentare in modo significativo la dotazione di risorse, oggi di soli 500 milioni di euro.

### ***Considerazioni e proposte per rendere più efficienti le misure attivate***

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.

In primo luogo occorre ricordare che anche i soggetti prenditori dei finanziamenti con garanzia pubblica 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. L'esigenza di prestare particolare attenzione a tali aspetti è stata ribadita, tra gli altri, dalla Banca d'Italia, dall'Ufficio di Informazione Finanziaria UIF, dal Procuratore Nazionale Antimafia. Gli adempimenti in materia di antiriciclaggio e contrasto al terrorismo non sono adempimenti burocratici ma sono presidi essenziali a tutela dell'integrità del mondo economico, delle imprese sane e della concorrenza.

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.

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.

---

<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)),

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.

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.

Tali interventi sarebbero ancor più necessari laddove si ritenesse opportuno estendere le misure di sostegno anche a imprese che avevano **posizioni classificate come inadempienze probabili** in data antecedente al 31 gennaio 2020. L'obiettivo delle misure contenute nei decreti legge n. 18/2020 e 23/2020 è quello fornire liquidità aggiuntiva a imprese *in bonis* messe in situazione di difficoltà finanziaria dall'emergenza sanitaria, tuttavia non considerare anche interventi a favore di imprese ancora in continuità aziendale, ancorché in difficoltà originatesi per fatti antecedenti alla pandemia, potrebbe significare condannare tali imprese a una crisi irreversibile.

Infine, in prospettiva, e nella definizione delle misure da adottare nella fase successiva a quella emergenziale, occorrerà valutare se non sarà necessario prevedere **misure che possano aiutare le imprese a migliorare la loro patrimonializzazione**. I finanziamenti erogati durante la fase emergenziale determineranno un aumento della leva finanziaria delle imprese che potrebbe rallentare la ripresa. In tal senso anche la Banca d'Italia ha suggerito, in una recente audizione, la possibilità di considerare operazioni condotte da veicoli pubblici costituiti per facilitare la ristrutturazione dei debiti delle imprese.