

CAMERA DEI DEPUTATI
VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici

**AC 1194 – Conversione in legge del Decreto legge 1° giugno 2023, n. 61
recante “Interventi urgenti per fronteggiare l’emergenza provocata dagli
eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023”**

Audizione del Direttore Generale dell’ABI
Dott. Giovanni Sabatini

20 giugno 2023

Illustre Presidente, Onorevoli componenti della Commissione,

vorrei innanzitutto ringraziarvi, a nome dell'Associazione Bancaria Italiana e del Presidente Antonio Patuelli, per l'opportunità di illustrare il nostro punto di vista sul Decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61 (da ora D.L. Alluvioni) che reca una serie di misure per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali che hanno colpito - a partire dallo scorso 1° maggio - i territori dell'Emilia-Romagna e successivamente delle Marche e della Toscana.

Il mondo bancario italiano svolge da sempre un ruolo importante di supporto alle popolazioni colpite da calamità naturali (terremoti, frane, e alluvioni) che si sono verificate nel nostro Paese, purtroppo con frequenza sempre più ricorrente negli ultimi anni.

Proprio per assicurare dovunque tempestività degli interventi a favore delle popolazioni colpite da calamità naturali, il 26 ottobre 2015 l'ABI ha sottoscritto uno specifico Protocollo di intesa con la Protezione Civile e le Associazioni dei consumatori, che prevede le modalità con cui vengono sospesi i mutui. In particolare, una volta dichiarato lo stato di emergenza la Protezione Civile emana una Ordinanza in attuazione dell'accordo sottoscritto.

Analogamente a quanto fatto per altre calamità naturali, in occasione dell'alluvione in Emilia-Romagna, l'ABI ha prontamente informato gli Associati dei provvedimenti assunti dalla Protezione Civile.

Le banche hanno quindi dato applicazione con tempestività alle Ordinanze del Capo Dipartimento della Protezione Civile (OCDPC) n.992 e n. 1.003, per la sospensione dei mutui relativi agli edifici sgomberati e alle attività economiche e agricole svolte nei medesimi edifici e nei terreni alluvionati e franati.

Ciò è stato possibile anche perché la formulazione delle ordinanze anzidette tiene conto di una serie di principi e criteri definiti nel citato Protocollo di intesa del 2015, che consentono: a) di assicurare pari trattamento alle popolazioni colpite a prescindere dall'ambito territoriale in cui le circostanze calamitose si verificano; b) alle banche di operare senza incertezza nell'immediatezza di eventi calamitosi.

In particolare, il Protocollo definisce con chiarezza:

- (i) l'ambito di applicazione della sospensione facendo riferimento in particolare ai mutui, anche chirografari, relativi ai beni immobili danneggiati o inagibili, anche in assenza di atti amministrativi attestanti la condizione degli immobili;

- (ii) le modalità di avvio della sospensione, a richiesta del beneficiario che deve presentare una semplice autocertificazione del danno subito ai sensi del DPR n.445/2000;
- (iii) la determinazione e la rappresentazione dei costi connessi all'operazione di sospensione;
- (iv) la possibilità di prevedere la sospensione del pagamento dell'intera rata o della sola quota capitale;
- (v) la durata della sospensione solitamente correlata alla durata dello stato di emergenza.

Inoltre, sin dalle prime ore seguenti agli eventi alluvionali di maggio le banche hanno promosso autonomamente una serie di misure straordinarie per sostenere famiglie e imprese colpite.

Queste misure hanno riguardato, tra gli altri, oltre alla sospensione/rinegoziazione dei finanziamenti bancari, la concessione di nuovi crediti a condizione di favore, l'attivazione gratuita di conti correnti dedicati per la raccolta di fondi a favore della popolazione colpita, nonché la sospensione del pagamento dei canoni mensili dei POS e dei conti correnti.

Osservazioni al Decreto-legge n. 61/2023

Art. 11, comma 1, lettera c) - Sospensione dei pagamenti delle rate dei mutui e dei finanziamenti

L'art. 11, comma 1, lett. c) prevede "la sospensione dei pagamenti, senza sanzioni e interessi, in scadenza nel periodo che va dal 1° maggio 2023 al 30 giugno 2023 delle rate dei mutui e dei finanziamenti di qualsiasi genere - ivi incluse le operazioni di credito agrario di esercizio e di miglioramento e di credito ordinario - nonché dei canoni per contratti di locazione finanziaria (*leasing*) aventi ad oggetto: (i) gli edifici divenuti inagibili, anche parzialmente, ovvero beni immobili strumentali all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale, agricola o professionale svolta nei medesimi edifici; (ii) beni mobili strumentali all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale, agricola o professionale."

Sono beneficiari della sospensione tutte le società e imprese (di qualsiasi dimensione) che alla data del 1° maggio 2023 avevano la sede operativa nei territori indicati nell'allegato 1 al D.L. Alluvioni.

La misura di apparente sospensione (perché non viene allungata la durata del prestito) dei finanziamenti bancari di cui all'art.11, si aggiunge - sovrapponendosi - a quella disposta dalle Ordinanze della Protezione Civile, senza tenere in considerazione i criteri condivisi con la stessa Protezione Civile e contenuti nel Protocollo di intesa del 2015.

Emerge, quindi, una serie di criticità e incertezze interpretative e operative che rischiano di rallentare l'attuazione della norma.

Innanzitutto non è comprensibile il motivo per cui si mette in carico alle banche operanti nelle zone interessate dall'alluvione, già colpite dagli effetti di tale alluvione,

il costo della sospensione, in quanto il dettato letterale della norma prevede che non siano applicabili interessi, pur continuando le imprese a disporre dei finanziamenti.

Tale divieto di applicazione degli interessi presenta evidenti elementi di irragionevolezza e di non proporzionalità rispetto agli obiettivi che la misura di presunta sospensione intende conseguire. La previsione del divieto non appare né corretta, né equilibrata, risolvendosi in una misura esorbitante (la gratuità) rispetto al fine per cui la sospensione è disposta, cioè la temporanea interruzione degli obblighi restitutori del finanziato.

La disciplina di cui al Decreto legge n. 61 presenta, quindi, evidenti vizi di legittimità, che richiedono di essere corretti in sede di conversione, in analogia con quanto disposto dalle precedenti misure in tema di sospensione che – si ricorda – mai hanno previsto tale divieto.

In secondo luogo, dal dettato normativo emerge un obbligo per le banche di applicare “automaticamente” una apparente sospensione del pagamento delle rate a tutti i beneficiari che hanno sede operativa nei territori indicati dal Decreto, senza che il debitore ne faccia richiesta (diversamente da quanto previsto per la moratoria disposta dalle Ordinanze della Protezione Civile). Ciò comporta due ordini di problemi:

- a) la banca ha difficoltà ad individuare i beneficiari, posto che i sistemi informativi delle banche generalmente contengono l’informazione sull’ubicazione della “sede legale” del debitore, non della sede “operativa”;
- b) l’automatica applicazione della misura anche ai clienti che avrebbero preferito rimborsare il finanziamento ed evitare la classificazione in “esposizione oggetto di misure di concessione (“forborne”) o, addirittura in default secondo l’attuale normativa prudenziale a cui sono soggette le banche. Aspetto su cui si tornerà successivamente.

Si evidenzia altresì che, mentre alle banche è chiesta l’automatica apparente sospensione delle rate dei finanziamenti, senza oneri e interessi a carico del cliente (caricando sulle banche un onere improprio), nulla si dice riguardo agli eventuali elementi accessori che assistono gli stessi finanziamenti, come le garanzie rilasciate da soggetti pubblici o privati.

Si verifica pertanto che alcuni garanti richiedano l’integrazione della commissione di garanzia per confermare la propria copertura sul finanziamento che va sospeso ex lege, con evidenti difficoltà per le banche nella realizzazione dell’operazione e nel rapporto con la clientela.

Altro problema di non poco conto, riguarda i finanziamenti agevolati per i quali si registrano incertezze se rientrino o meno nel perimetro della sospensione, anche considerate le difficoltà connesse a tale eventuale operazione: prima di procedere alla sospensione occorrerebbe infatti ottenere il consenso dell’ente agevolatore e, in alcuni casi, rideterminare l’aiuto.

In relazione a tutto quanto sopra, appare opportuno che nell’iter di conversione del decreto siano fornite correzioni sui punti sopra evidenziati, che consentano alle banche di completare l’attuazione della norma in modo corretto.

Tornando, al tema dell'automatica applicazione della misura anche ai clienti che avrebbero preferito rimborsare il finanziamento ed evitare la classificazione in "forborne", si sottolinea che la apparente sospensione del pagamento delle rate da parte della banca, anche se conseguente a una disposizione di legge - secondo l'attuale disciplina prudenziale di matrice europea (cfr. Art. 47 ter comma 1 del Regolamento di esecuzione (UE) n. 630/2019) - si configura come una misura di concessione in favore del debitore, che fa presupporre la sua difficoltà finanziaria nel rimborsare il finanziamento. Di conseguenza, la banca è obbligata a classificare l'esposizione oggetto della misura di concessione in "forborne", a meno che la stessa banca non sia in grado di dimostrare alle Autorità di vigilanza che, anche senza la sospensione del pagamento delle rate, il debitore sarebbe stato in grado di rimborsare regolarmente il finanziamento.

La classificazione dell'esposizione in "forborne" può comportare che la banca debba obbligatoriamente incrementare il capitale accantonato a fronte del suo maggior rischio e, di conseguenza, rendere meno facile l'accesso al credito per il debitore. Si realizza dunque il paradosso per cui una misura che avrebbe dovuto andare incontro alle esigenze del soggetto danneggiato dalla calamità naturale, finisce per peggiorarne la condizione.

Inoltre, qualora l'applicazione di una misura di concessione in favore di un debitore determini per la banca una riduzione del valore attuale netto dei flussi di cassa derivanti dall'esposizione, superiore all'1% ("ridotta obbligazione finanziaria"), la stessa esposizione deve essere automaticamente classificata come deteriorata (in *default*), con tutte le conseguenze negative in termini di accesso al credito per il cliente.

Parimenti, se l'esposizione a cui si applica la misura di concessione è ancora nel periodo di prova (in quanto, uscita dalla categoria delle esposizioni deteriorate oggetto di una precedente misura di concessione) ovvero la stessa, nel periodo di prova, presenta uno scaduto di oltre 30 giorni, la stessa va classificata come deteriorata.

Per questo motivo, sono ormai diversi anni che l'ABI ha condiviso con le Associazioni di impresa e dei consumatori l'opportunità che eventuali misure di moratorie siano sempre applicate su richiesta del cliente e non in via automatica, così che banca e soggetto finanziato possano valutare le soluzioni più adeguate di gestione della situazione di difficoltà finanziaria di quest'ultimo. In sede di conversione, occorre correggere il meccanismo automatico, potenzialmente dannoso per il debitore per le ragioni sopra esposte, rinviando ad una esplicita richiesta da parte di chi vuole usufruire della moratoria.

Per favorire l'adozione di misure di moratoria dei finanziamenti bancari in situazioni di gravi calamità naturali, sarebbe peraltro necessario che le Istituzioni italiane si facciano carico di sostenere con forza in Europa una modifica delle disposizioni prudenziali sopra richiamate. In particolare, occorrerebbe prevedere, in caso di dichiarazione di calamità naturali da parte del Governo di uno Stato membro dell'UE, l'automatica sospensione di tali regole in relazione alle misure di concessione adottate dalle banche in favore dei soggetti danneggiati.

L'eccezionalità, la temporaneità e l'ufficialità di questa temporanea sospensione delle regole prudenziali europee metterebbero al riparo da comportamenti opportunistici

mentre creerebbe le condizioni per un aiuto fattivo a imprese e famiglie coinvolte in tragici eventi calamitosi.

La modifica proposta sarebbe coerente con la logica seguita dalle Autorità di vigilanza bancaria europee durante la pandemia da Covid-19, quando l'EBA (Autorità Bancaria Europea) ha individuato una serie di condizioni che, se soddisfatte, non determinavano l'attribuzione all'esposizione della qualifica come *forborne* né l'eventuale riclassificazione a *default*.

In sintesi, i necessari interventi emendativi che modifichino il perimetro della misura o le sue modalità applicative debbono altresì tener conto del complesso quadro normativo europeo descritto in precedenza per evitare effetti non desiderati sulle imprese, soprattutto se le modifiche anzidette non sono coerenti con il quadro dei criteri del menzionato Protocollo di intesa del 2015.

Articolo 9 - Rafforzamento degli interventi del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese nei comuni colpiti dall'alluvione

L'articolo 9 prevede che il Fondo di garanzia per le PMI possa rilasciare alle imprese localizzate nei territori indicati nell'allegato 1 del decreto-legge, fino alla fine di quest'anno, garanzie a titolo gratuito, con una percentuale di copertura dell'operazione finanziaria fino all'80% ovvero al 90%, se concesse nell'ambito del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato "Ucraina" (*Temporary Crisis Framework*).

Al riguardo, la norma conferma l'importanza del Fondo di garanzia PMI quale strumento che in questi anni ha dimostrato efficienza ed efficacia nel supporto delle imprese, anche in situazioni di crisi, come nel corso della pandemia.

Riteniamo, peraltro, opportuno prevedere che la garanzia del Fondo possa essere rilasciata anche in relazione a operazioni di rinegoziazione di passività finanziarie che non erano precedentemente garantite dal Fondo stesso, al fine di rendere maggiormente gestibile il peso del debito bancario per le imprese in difficoltà su scadenze più lunghe.

Inoltre, sarebbe utile sfruttare in maniera più ampia le opportunità di agevolazione offerte dal *Temporary Crisis Framework* in relazione alla garanzia di SACE che operano anche in favore di imprese medio-grandi non garantite dal Fondo PMI.

Al riguardo, si propone che le imprese di cui all'allegato 1 del decreto-legge possano anche aumentare l'importo garantito dalla garanzia SupportItalia di SACE, una volta superato il limite massimo garantibile, per coprire esigenze di liquidità, secondo quanto previsto al punto 2.2 dello stesso *Temporary Crisis Framework*; possibilità attualmente limitata alle sole imprese che rientrano nella categoria di "impresa a forte consumo di energia", secondo la definizione dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera a), primo comma, della direttiva 2003/96/CE.