

Commissione Parlamentare di inchiesta
sul sistema bancario e finanziario

**Iniziative della Task Force per assicurare l'efficiente e rapido utilizzo
delle misure di supporto alla liquidità adottate dal Governo**

**Audizione di Stefano Capiello
Dirigente Generale
Sistema Bancario e Finanziario – Affari legali
Ministero dell'Economia e delle Finanze**

Palazzo San Macuto
Roma, 29 aprile 2020

Iniziative della Task Force per assicurare l'efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto alla liquidità adottate dal Governo

Gentile presidente Ruocco, onorevoli componenti della Commissione d'Inchiesta sul sistema bancario,

desidero innanzitutto porgere un ringraziamento da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) per l'opportunità di dare conto dei primi effetti dell'azione posta in essere per contrastare l'impatto economico dell'epidemia, e dei lavori della Task Force per assicurarne l'efficiente messa in opera e il rapido utilizzo.

Il MEF ha promosso il 29 marzo scorso la costituzione di una Task Force informale, tra i principali soggetti impegnati nella realizzazione ed esecuzione delle misure di supporto alla liquidità delle famiglie e delle imprese, nella convinzione che a fronte di una situazione nuova, imprevedibile e senza precedenti, quale quella che stiamo vivendo, è quanto mai necessario che le diverse istituzioni coinvolte operino in modo coeso e coordinato, attraverso scambi informativi e forme di cooperazione che consentano di assicurare la coerenza complessiva del quadro macro e degli strumenti innovativi e straordinari che vengono messi in campo; la corretta rappresentazione dei medesimi; l'adeguata diffusione delle informazioni concernenti le loro modalità di funzionamento e di utilizzo da parte dei destinatari; il costante monitoraggio dei risultati; l'analisi delle eventuali disfunzioni e degli inevitabili margini di miglioramento delle iniziative.

In quest'ottica, le audizioni dei componenti della Task Force da parte di questa Commissione appaiono un necessario e indispensabile complemento dell'azione della Task Force. Il dialogo che in esse si instaura consente di dare conto delle dinamiche operative e dell'evoluzione dei risultati, fornire chiarimenti, intensificare il coordinamento inter-istituzionale, ricevere stimoli e segnalazioni.

Su composizione, attività e prime evidenze empiriche raccolte dalla Task Force mi soffermerò nella seconda parte di questo intervento.

Nella prima parte vorrei brevemente ripercorrere la sequenza e le direttrici lungo le quali si sono sviluppate le principali misure di sostegno alla liquidità di famiglie e imprese, evitando l'ambizione di essere esaustivo nella descrizione delle misure e cercando piuttosto di porre in evidenza le interrelazioni tra le medesime e di soffermarmi sugli aspetti che sono stati più interessati nelle scorse settimane da richieste di chiarimenti ovvero rilievi critici.

1. Le misure governative a sostegno della liquidità

1.1. Il quadro generale

Le misure di salvaguardia che sono state adottate per contrastare l'epidemia hanno comportato inevitabilmente una forte contrazione dell'attività economica e produttiva. Ciò sta determinando una significativa erosione delle entrate delle famiglie e delle imprese, da un lato pregiudicando la loro capacità di far fronte a impegni finanziari pregressi e, dall'altro, introducendo il rischio che sia precluso o reso loro difficile l'accesso a nuovi finanziamenti.

Si è dunque reso necessario intervenire con misure straordinarie per assicurare il continuo accesso al credito da parte di famiglie e imprese, ed evitare altresì che le difficoltà che si stanno materializzando nell'economia reale si trasmettano al settore del credito, innescando un circolo vizioso tra economia reale e sistema finanziario analogo a quello vissuto con la Crisi Finanziaria del 2008, sebbene con vettori di "trasmissione del contagio" che operano in direzione opposta a quelli osservati nella Crisi Finanziaria del 2008.

L'azione di contrasto messa in atto si è sinora sostanzialmente e principalmente retta su due pilastri: le moratorie dei finanziamenti già erogati o accordati da banche e intermediari finanziari, da un lato, e il rilascio di garanzie a favore di *nuova* finanza da parte del sistema bancario e finanziario, dall'altro.

La scelta di utilizzare il sistema bancario e finanziario come “cinghia di trasmissione” del supporto statale all'economia reale è apparsa la più efficace ed efficiente, sia in termini dell'immediatezza dell'effetto – specie per quanto riguarda la moratoria, come si illustrerà in prosieguo – sia in termini di “effetto leva” delle risorse pubbliche, che pur in un contesto di politiche espansive rimangono comunque soggette al vincolo della sostenibilità della finanza pubblica.

Inoltre, il ricorso al canale bancario ha consentito sia di assicurare la capillarità dell'intervento sul territorio (anche attraverso la piattaforma digitale del Fondo PMI, per il cui utilizzo si sono introdotte semplificazioni normative) sia di ridurre le asimmetrie informative tra soggetto erogante e soggetto finanziato, così garantendo l'effettività dei controlli anche sul piano delle verifiche antiriciclaggio e antimafia.

Questo assetto mira così a realizzare il corretto bilanciamento tra, da un lato, l'esigenza di dare *rapidamente* un supporto pubblico alle imprese, e, dall'altro lato, la necessità di evitare abusi nel ricorso al sostegno pubblico ovvero utilizzi criminali del medesimo. La Task Force si prefigge di seguire il funzionamento delle misure adottate anche al fine di verificarne il funzionamento sotto questo profilo.

D'altro canto, da questa impostazione consegue che il sistema bancario e finanziario sia chiamato ad un impegno eccezionale in termini operativi, come già evidenziato nelle audizioni di coloro che mi hanno preceduto. Questo sforzo aggiuntivo peraltro si innesta su una situazione organizzativa di per sé posta sotto *stress* dall'epidemia, come accade per tutti i settori produttivi di beni e servizi. Proprio in considerazione dei carichi di lavoro straordinari e delle esigenze di celerità nella trasmissione del

supporto statale, nella definizione delle misure governative si è prestata particolare attenzione anche ai profili applicativi, e si è pertanto scelto di privilegiare il ricorso ad operatori – come il Fondo Centrale di Garanzia per le PMI e SACE S.p.A. – già attivi nel campo del rilascio delle garanzie, già connessi sul piano dei flussi informatici con il sistema bancario e conosciuti dall’utenza, così riducendo al massimo i tempi tecnici per la fase di esecuzione delle misure.

La Task Force è stata costituita *anche* per rilevare prontamente i problemi applicativi derivanti da tale assetto e proporre le soluzioni normative od operative più appropriate.

1.2. La moratoria ex art. 56 del DL “Cura Italia”

Come accennato, tra le diverse misure sinora adottate, la moratoria *ex lege* sui finanziamenti e sulle aperture di credito, ai sensi dell’art. 56 del DL Cura Italia¹, è uno strumento di sostegno della liquidità che si distingue per l’immediatezza dei suoi effetti e il meccanismo relativamente semplice di attuazione. L’Italia è stata il primo Paese ad introdurla ed è stata successivamente seguita da altri Paesi europei (Francia, Spagna, Germania, Portogallo) in considerazione della sua efficacia.

La moratoria è infatti immediatamente operativa con una semplice comunicazione – anche tramite email – che è effettuata direttamente alla banca da parte dell’impresa

¹ L’articolo dispone che, in seguito ad un’apposita comunicazione dell’impresa interessata, le banche debbano: (a) sospendere sino al 30 settembre le rate di mutuo e i prestiti non rateali in scadenza sino a quella data. La proroga dei contratti relativi ai prestiti non rateali avviene alle medesime condizioni precedentemente applicate; (b) mantenere disponibili le somme non ancora utilizzate delle aperture di credito a revoca esistenti alla data del 29 febbraio 2020, o alla data del 17 marzo se di importo superiore. Per quanto riguarda gli importi già utilizzati delle suddette aperture e anticipi, essi non possono essere revocati dalla banca o dall’intermediario finanziario, neanche in parte, fino al 30 settembre 2020. A fronte dell’estensione della durata dei prestiti in essere e delle nuove risorse che vengono fornite consentendo di “tirare” le aperture di credito, lo Stato riconosce alle banche e agli altri intermediari una garanzia su un terzo dei finanziamenti soggetti a moratoria. La sospensione delle rate per i mutui e altri finanziamenti a rimborso rateale avviene secondo modalità che assicurino, dal punto di vista attuariale, l’assenza di nuovi o maggiori oneri per entrambe le parti: gli eventuali oneri amministrativi per la realizzazione dell’operazione restano a carico degli intermediari creditori.

che se ne voglia avvalere, senza che l'intermediario possa sindacare la decisione e debba svolgere alcuna valutazione del merito creditizio ovvero alcun controllo, posto che questi sono stati già effettuati dalla banca quando è stato concesso il finanziamento o l'apertura di credito cui la moratoria si riferisce.

Il valore aggiunto e il tratto distintivo della moratoria è dunque che essa rappresenta una rete di sicurezza capace di operare *in maniera assolutamente immediata*, a partire dallo stesso giorno di emanazione del decreto legge. Tuttavia, la moratoria *ex lege* comporta l'ingresso di nuovi flussi di cassa per famiglie e imprese solo in misura parziale². Inoltre essa ha tipicamente una durata limitata nel tempo, in Italia come negli altri Paesi europei, perché è imposta autoritativamente con un provvedimento di legge generalizzato.

In tal senso la moratoria deve essere letta e inquadrata in un rapporto di complementarità con la garanzia dello Stato che è invece erogata a fronte di nuova finanza e con durata protratta nel tempo attraverso il Fondo Centrale di Garanzia (FCG) e SACE: la moratoria funziona per fare fronte temporaneamente all'improvviso e imprevedibile calo delle entrate, consentendo di rinviare i pagamenti dovuti a un momento in cui l'emergenza sia cessata e le attività abbiano ripreso il loro corso ordinario; mentre la garanzia dello Stato opera attraverso nuovi finanziamenti erogati, eventualmente in uno con il nuovo scadenzamento delle passività pregresse, e aiuta così le imprese non solo nel breve periodo ma *anche* a supporto di bisogni e disegni imprenditoriali di medio e lungo periodo.

Venendo ai numeri, l'impatto potenziale della moratoria è significativo. L'importo complessivo dei prestiti a piccole e medie imprese che possono beneficiare della moratoria è stato stimato in circa 220 miliardi di euro, potendo interessare per 97 miliardi le linee di credito in conto corrente (che risultavano utilizzate per 66 miliardi

² In caso di moratoria sull'apertura di credito, essa implica nuove risorse in ingresso per la parte di credito accordato ma non ancora utilizzato.

al momento dell'adozione della moratoria) e per 60 miliardi i finanziamenti per anticipi su titoli di credito (utilizzati per 35 miliardi), e consentendo un allungamento delle scadenze dei prestiti a breve per 29 miliardi e la sospensione delle rate di prestiti e canoni in scadenza per 33 miliardi.

Quanto all'effettivo ricorso, i numeri di adesione alla moratoria che si stanno riscontrando sembrano confermare l'utilità dello strumento nel fornire immediato sostegno a tutto il sistema delle PMI, nella sua accezione più ampia, vale a dire non solo le micro, piccole e medie imprese, ma anche i professionisti e i lavoratori autonomi titolari di partita IVA.

L'accesso alla moratoria è peraltro precluso alle imprese che rientrino nella categorie di imprese in difficoltà ai sensi della disciplina comunitaria o risultino incluse, prima dell'entrata in vigore del DL Cura Italia, tra le esposizioni deteriorate presso il sistema bancario, ai sensi della disciplina prudenziale. Questa limitazione è una conseguenza del carattere autoritativo della moratoria (i rischi aggiuntivi che sono imposti alle banche con il prolungamento del rapporto di finanziamento sarebbero rischi ancora maggiori se le posizioni non fossero *in bonis*) e dalla natura dello strumento, che è diretto a "traghettare" oltre la fase di emergenza imprese che non avrebbero bisogno di alcun aiuto se non si fosse verificato il calo di attività a causa dell'epidemia.

Peraltro, proprio facendo leva su questo specifico perimetro applicativo le autorità italiane si sono potute attivare presso le istituzioni europee (l'Autorità Bancaria Europea e la Commissione Europea) per ottenere rassicurazioni e interpretazioni univoche sul fatto che i provvedimenti di moratoria – sia quelli *ex lege* sia quelli adottati su base volontaria, quando abbiano simili caratteristiche – non facciano scattare alcuna riclassificazione delle linee di credito quali "posizioni ristrutturate" e non implicino alcuna valutazione negativa della qualità creditizia dei debitori. Coerentemente, nessuna segnalazione alla Centrale dei Rischi è prevista nel caso un debitore decida di avvalersene.

1.3. Il Fondo di garanzia sui mutui per la prima casa (il cd. fondo Gasparrini) e le altre moratorie volontarie

La moratoria a sostegno delle PMI è stata inoltre accompagnata dal potenziamento delle moratorie a supporto delle famiglie indebitate, sia per i mutui per la prima casa attraverso il potenziamento del Fondo di Garanzia per i Mutui Prima Casa (cd. Fondo Gasparrini), sia attraverso moratorie promosse dall'ABI e dall'Assofin per quanto concerne il credito al consumo.

In particolare, il Fondo Gasparrini istituito presso il MEF consente, sin dal 2010, alle famiglie in difficoltà (per morte, grave malattia o perdita del posto di lavoro subordinato) di sospendere fino a 18 mesi il pagamento del mutuo per la prima casa, ponendo una parte degli interessi a carico dell'erario, senza l'applicazione di alcuna commissione o spesa di istruttoria e senza richiesta di garanzie aggiuntive). In correlazione con l'aggravarsi della crisi in conseguenza della pandemia il Fondo è stato potenziato con più interventi successivi.

Dapprima con l'art. 26 del decreto legge n. 9/2020 la casistica che legittima a richiedere il beneficio della sospensione del pagamento delle rate del mutuo è stata ampliata strutturalmente alle ipotesi di sospensione dal lavoro o riduzione dell'orario di lavoro per un periodo di almeno trenta giorni, anche in attesa dell'emanazione dei provvedimenti di autorizzazione dei trattamenti di sostegno del reddito.

Quindi con l'art. 54 del decreto – legge n. 18/2020 è stato previsto:

- un intervento strutturale con un significativo incremento del contributo dello Stato, oggi pari al 50% dell'intera quota interessi maturata nel periodo di sospensione;
- un intervento congiunturale per un periodo di 9 mesi dall'entrata in vigore del decreto legge stesso (vale a dire dal 17 marzo 2020), con: i) l'ammissione ai

benefici del fondo anche dei lavoratori autonomi, e dei liberi professionisti che autocertifichino di aver registrato un calo di oltre il 33% del proprio fatturato, in conseguenza dell'emergenza coronavirus; ii) l'eliminazione del requisito dell'ISEE non superiore a 30 mila euro;

- un importante rifinanziamento del Fondo per 400 milioni di euro.

Il DM di attuazione del Ministro dell'economia e delle finanze del 25 marzo 2020 (pubblicato nella GURI del 28 marzo, ovvero 11 giorni dopo l'emanazione del Decreto legge), ha, tra l'altro, esteso i benefici anche ai mutui che già avevano fruito in passato della sospensione per i quali sia ripreso, per almeno tre mesi, il regolare ammortamento delle rate. Anche a tali mutui, in via interpretativa, la sospensione del pagamento delle rate può, inoltre, essere concessa anche nel caso di ritardo nei pagamenti, purché inferiore a novanta giorni consecutivi.

Con l'art. 12 del decreto legge n. 23/2020 la platea dei lavoratori autonomi ha chiaramente ricompreso anche le ditte individuali (richiamando il medesimo perimetro del bonus 600 euro di cui all'art. 28 del decreto – legge n. 18/2020), è stato inoltre ampliato l'ambito oggettivo, ricomprendendo anche mutui in ammortamento da meno di un anno.

Da ultimo, in sede di conversione del DL 18/2020 il Governo ha introdotto due emendamenti in base ai quali: i) possono essere sospesi anche i mutui che fruiscono della garanzia del Fondo di garanzia per la prima casa, anch'esso presso il MEF, (laddove il beneficio per il mutuatario si coniuga con la maggior tutela per l'erario derivante da un minore impatto della crisi in termini di escussioni della garanzia pubblica), e ii) l'importo massimo dei mutui ammissibili viene elevato da 250.000 a 400.000 euro.

Il continuo sforzo di miglioramento normativo dello strumento appena descritto ha imposto un analogo impegno dell'Amministrazione e del sistema bancario per

adeguare, tempo per tempo, la modulistica e i sistemi informativi. Non sono mancati i disagi, puntualmente segnalati da parte dei cittadini, cui si è cercato di porre rimedio attraverso, tra l'altro: una modulistica unica fornita dal MEF e scaricabile dal sito ministeriale, di FAQ dedicate presenti su sito del MEF e del gestore Consap.

Ad oggi circa 14.000 domande risultano già trasmesse dalle banche al gestore del Fondo, ad un ritmo di circa 2.000 domande al giorno.

1.4. Il Fondo Centrale di Garanzia per le PMI

Il sistema di garanzie a favore delle PMI attraverso il FCG è stato oggetto di due distinti e connessi interventi normativi.

Con il primo intervento, attraverso l'art 49 del DL Cura Italia, è stato realizzato il primo rilevante potenziamento del Fondo, sia in termini finanziari (con un incremento di 1,5 miliardi) sia attraverso una profonda riforma e ampliamento delle sue modalità operative³. L'articolo 49 è stato di lì a poco successivamente sostituito dal secondo intervento normativo, l'articolo 13 del c.d. DL Liquidità. Sfruttando i nuovi spazi per interventi di supporto pubblico consentiti dalla revisione intervenuta *medio tempore*

³ Le modifiche alle modalità di accesso e di gestione delle procedure riguardavano: la gratuità per tutti della garanzia del Fondo; l'innalzamento dell'importo massimo garantito a 5 milioni di euro; l'incremento della garanzia all'80% per tutti i finanziamenti fino a 1,5 milioni di euro con le risorse del Fondo, e sino a 5 milioni di euro dove intervengono le sezioni speciali; l'ammissibilità alla garanzia anche di operazioni di rinegoziazione del debito; l'allungamento automatico della garanzia nell'ipotesi di moratoria o sospensione del finanziamento, prevista per norma o su base volontaria, correlata all'emergenza coronavirus; la riduzione delle procedure di valutazione ai soli profili economico – finanziari, escludendo verifiche in Centrale rischi, credit bureau ed eventi pregiudizievoli per l'accesso al Fondo, al fine di ammettere alla garanzia anche imprese che registrassero tensioni col sistema finanziario in ragione della crisi connessa all'epidemia; l'eliminazione della commissione di mancato perfezionamento per tutte le operazioni; la possibilità di cumulare, per investimenti di maggiore durata e dimensione nel settore alberghiero e immobiliare, la garanzia del Fondo con altre forme di garanzia, anche ipotecarie; l'avvio di una linea per la liquidità immediata (fino a 3.000 euro) per gli imprenditori ma anche per le persone fisiche che esercitano autonomamente un'attività economica (le cc.dd. partite IVA) con accesso senza valutazione alla garanzia del Fondo; l'accrescimento della quota di garanzia del Fondo sulle "prime perdite" di portafogli di operazioni di finanziamento; il rafforzamento delle sezioni speciali del Fondo, promosse su iniziativa delle Regioni e delle Amministrazioni di settore (anche unitamente alle associazioni ed enti di riferimento), come anche della CDP e di Enti e soggetti privati; la sospensione dei termini operativi del Fondo, affinché non scattino conseguenze negative a fronte di inadempimenti burocratici da parte di banche e imprese.

del quadro normativo europeo⁴, sono state apportati ulteriori semplificazioni e ampliamenti dell'operatività del Fondo, al fine tra l'altro di rendere più rapido l'accesso allo stesso da parte delle PMI, specie per particolari tipologie di prestiti che denotano particolare urgenza di erogazione, e incrementare le percentuali del prestito garantite del Fondo.

In tale ottica, l'importo massimo garantito è stato incrementato a 5 milioni di euro, la percentuale di copertura diretta è salita al 90% per i mutui fino a 6 anni, con possibilità di arrivare al 100% nel rispetto di alcune condizioni. Il sostegno del Fondo alle cc.dd. imprese *small Mid-Cap*, vale a dire le imprese che hanno tra 250 e 499 dipendenti, è stato esteso anche alle garanzie sui singoli prestiti⁵. Sono state previste diverse tipologie di strumenti, in funzione dell'importo dei finanziamenti oggetto di garanzia, della rapidità nell'erogazione della liquidità, della possibilità di calibrare gli adempimenti richiesti alle banche per la valutazione del merito creditizio dei beneficiari.

In particolare, per assicurare immediata liquidità a imprese, partite IVA e professionisti, *i nuovi* prestiti sotto i 25.000 euro sono garantiti al 100% dal Fondo di Garanzia, con un meccanismo di rilascio semplificato. Per ottenere questa garanzia l'impresa (o il professionista) deve solo compilare il modulo di domanda della garanzia predisposto dal Gestore del Fondo di garanzia e presentarlo a una banca (o altro intermediario finanziario). L'autocertificazione deve indicare una serie di requisiti, tra i quali avere i requisiti di PMI (salvo i lavoratori autonomi) e di aver subito danni a causa dell'emergenza Covid-19. Per quanto riguarda l'istruttoria ai fini della concessione della garanzia, la banca può utilizzare tutti i dati dichiarati dall'impresa nel modulo di domanda di garanzia, limitandosi ad accertare che il richiedente non

⁴ Il riferimento è alla comunicazione della commissione europea "*Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*", che, richiamando l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b) del TFUE, chiarisce le diverse tipologie di misure che sono ritenute dalla Commissione compatibili con il regime degli aiuti di Stato "per porre rimedio a un grave turbamento dell'economia".

⁵ L'accesso al Fondo era già consentito per le garanzie sui portafogli di crediti alle small-mid Cap.

abbia posizioni classificate come sofferenze e non sia segnalato per esposizioni deteriorate di altro tipo (UTP, scaduti e sconfinamenti) prima del 31 gennaio 2020. Una volta inserita correttamente la domanda di garanzia sul portale del Fondo, la banca non deve attendere la delibera di ammissione alla garanzia del Fondo per effettuare l'erogazione. Per questo tipo di prestiti, non viene effettuato alcun tipo di valutazione da parte del Fondo sul soggetto richiedente e la banca erogante.

Per i prestiti di importo superiore ai 25.000 euro, l'accesso al Fondo di Garanzia delle PMI è invece subordinato esclusivamente ad una valutazione del profilo economico-finanziario dell'azienda (quindi con i dati dei bilanci chiusi), mentre è stata esclusa la valutazione dell'andamento dell'impresa degli ultimi mesi offerta ad esempio dai *credit bureau*.

Date le polemiche che ci sono state in questi giorni alla luce di alcuni casi riportati dai mass-media, ed evidentemente dovuti a disinformazione nelle fasi iniziali ovvero a situazioni patologiche, è bene sottolineare che in via generale in base alla normativa il Fondo PMI può concedere garanzie solo su nuovi crediti, che non possono essere quindi condizionati dalla banca all'estinzione di passività pregresse. Questa regola generale trova due parziali eccezioni, che sono comunque in linea con la *ratio* della regola generale. Si tratta di:

- i. la rinegoziazione di debiti pre-esistenti consentita dall'art. 13, comma 1, lett. e) qualora vi sia comunque erogazione di nuovo credito per almeno il 10% dell'accordato in essere. La ratio di tale misura è che essa può risultare particolarmente conveniente a singole imprese di minori dimensioni, che possono rinegoziare il tasso di interesse, allungare le scadenze originarie, avere accesso a nuova finanza in maniera più celere. Sulla base dei primi riscontri empirici, questa fattispecie rappresenta solo il 2,4% in termini di numero di domande pervenute al FCG (4,3% in termini di importo finanziato); essa sembra

tuttavia produrre frutti tangibili nell'interesse delle imprese finanziate, sia in termini di allungamento delle scadenze o revisione al ribasso dei tassi di interesse applicati alle imprese, sia in termini di credito aggiuntivo erogato, che risulta pari al 32%, quindi in misura ben superiore al minimo del 10% previsto dalla norma.

- ii. le operazioni perfezionate ed erogate da non oltre 3 mesi dalla data di presentazione della richiesta - e comunque, in data successiva al 31 gennaio 2020 - purché il finanziatore applichi al soggetto beneficiario una riduzione del tasso di interesse sul finanziamento garantito per effetto della sopravvenuta concessione della garanzia, trasferendo così il vantaggio della garanzia pubblica sul beneficiario finale.

Infine, diversamente dalla moratoria, l'accesso al FCG è consentito anche alle imprese che siano state in un periodo più recente qualificate come esposizione deteriorate presso il sistema bancario, seppur entro certi limiti diretti ad assicurare un efficiente utilizzo delle risorse del Fondo ed evitare il rischio che siano poste a carico della garanzia dello Stato imprese senza prospettive di recupero. La garanzia può infatti può essere concessa a favore di PMI che:

- presentino, alla data della richiesta di accesso, esposizioni classificate come "inadempienze probabili" o "scadute o sconfinanti deteriorate", purché la classificazione non sia precedente alla data del 31 gennaio 2020;
- successivamente al 31 dicembre 2019 siano state ammesse alla procedura del concordato con continuità aziendale, abbiano stipulato accordi di ristrutturazione dei debiti o abbiano presentato un piano idoneo a consentire il risanamento della esposizione debitoria dell'impresa (cd. piano attestato di risanamento), purché, al 9 aprile 2020 (data di entrata in vigore del D.L.), siano rispettate determinate condizioni che evidenzino concrete prospettive di risanamento.

1.5. La “Garanzia Italia”

In aggiunta allo strumento del FCG, operante come visto a sostegno delle PMI e delle small mid-caps, alla luce degli orientamenti recentemente assunti dall’Unione Europea e in linea con analoghe iniziative assunte dagli altri Stati membri dell’Unione, con l’articolo 1 del Decreto Legge 23/2020, SACE S.p.A. è stata designata come la struttura preposta a concedere garanzie – a loro volta contro-garantite dallo Stato – fino a un massimo di 200 miliardi, in via temporanea fino al 31 dicembre, in favore di banche e altri soggetti abilitati all’esercizio del credito in Italia, per le operazioni di finanziamento effettuate da parte di questi ultimi sotto qualsiasi forma in favore di imprese italiane. Beneficiaria ultima della misura è dunque qualsiasi tipologia di impresa, indipendentemente da dimensione, settore di attività e forma giuridica. Le PMI, alle quali sono destinati 30 miliardi di euro di garanzia, per poter accedere alla garanzia SACE devono aver esaurito il proprio plafond presso il Fondo di Garanzia. L’economia del presente intervento sconsiglia di ripercorrere in questa sede la disciplina della garanzia, le condizioni e i termini da cui essa è regolata, la procedura di rilascio⁶.

⁶ Per quanto attiene alle procedure di rilascio delle garanzie, è prevista una procedura semplificata per le imprese di minori dimensioni: in particolare per il rilascio delle garanzie che coprono finanziamenti in favore di imprese con meno di 5.000 dipendenti in Italia e con valore del fatturato inferiore a 1,5 miliardi di euro si applica una procedura semplificata, che consta dei seguenti passaggi:

- l’impresa interessata all’erogazione di un finanziamento garantito da SACE S.p.A. presenta a un soggetto finanziatore, la domanda di finanziamento garantito dallo Stato;
- in caso di esito positivo della delibera di erogazione del finanziamento da parte dei soggetti finanziatori, questi ultimi trasmettono la richiesta di emissione della garanzia a SACE S.p.A. e quest’ultima processa la richiesta, verificando l’esito positivo del processo deliberativo del soggetto finanziatore ed emettendo un codice unico identificativo del finanziamento e della garanzia;
- il soggetto finanziatore procede al rilascio del finanziamento assistito dalla garanzia concessa dalla SACE S.p.A.

Per le imprese di maggiori dimensioni, il rilascio della copertura è decisa con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, sentito il Ministro dello sviluppo economico, sulla base dell’istruttoria SACE. La garanzia viene rilasciata tenendo in considerazione il ruolo che l’impresa beneficiaria della garanzia svolge in Italia rispetto ad una serie di profili quali, tra gli altri, il contributo allo sviluppo tecnologico, l’incidenza su infrastrutture strategiche, l’impatto sui livelli occupazionali e del mercato del lavoro. Per il rilascio della garanzia è prevista una commissione di importo diverso a seconda che il beneficiario sia o meno una PMI (compresi autonomi e liberi professionisti), comunque non superiore a 200 punti base. Le commissioni applicate dalla banca si limitano a coprire i costi dell’istruttoria e sono in linea con quanto previsto dal *Temporary Framework*; i costi applicati al finanziamento devono essere inferiori a quelli che la banca avrebbe applicato in assenza della copertura, come documentato e attestato dal rappresentante legale dei suddetti soggetti eroganti.

Appare invece interessante sottolineare che, pure in questo caso, nel definire i termini operativi di questo schema di supporto si è cercato di trovare un appropriato bilanciamento tra, da un lato, le istanze pratiche di rapidità ed effettività dell'azione di sostegno e, dall'altro, l'esigenza di disporre di appropriati presidi rispetto ai rischi di abusi nel ricorso all'aiuto pubblico e di impieghi criminali del medesimo.

Le istanze di rapidità ed effettività hanno indotto ad attribuire il ruolo di gestore della garanzia a SACE, in virtù dell'esperienza maturata con banche e altri intermediari per il rilascio di garanzie sul rischio creditizio delle aziende e dei rischi sistemici. In due settimane dall'approvazione del DL, SACE ha predisposto e concordato con l'ABI le procedure, i protocolli e la documentazione necessaria per rendere operativa la garanzia, che è in effetti già funzione. L'accesso alla garanzia avviene attraverso 'Garanzia Italia', un portale ad hoc attivato da SACE. Proprio ieri è stata rilasciata la prima garanzia in tempi brevissimi. Peraltro, ai fini di far pervenire tempestivamente liquidità al sistema, saranno ammessi anche nuovi finanziamenti erogati dal sistema bancario dopo l'entrata in vigore del decreto e prima della presentazione della richiesta a SACE, nella misura in cui essi risultino conformi ai requisiti di legge e del disciplinare.

Sul fronte dei presidi, si osserva innanzitutto che le garanzie di SACE sono concesse esclusivamente per nuovi finanziamenti erogati dopo l'entrata in vigore del Decreto (9 aprile 2020): non sono consentite rinegoziazioni di debiti preesistenti, neanche nei limiti consentiti per le PMI dal FCG, considerato che le maggiori dimensioni medie delle imprese interessate hanno reso non necessaria questa opzione. La normativa primaria e il disciplinare predisposto da SACE prevedono inoltre presidi specifici al fine di assicurare il rispetto e la tracciabilità del vincolo di destinazione dei nuovi finanziamenti, che devono essere utilizzati per sostenere costi del personale, investimenti o capitale circolante impiegati in attività imprenditoriali localizzate in Italia. Il rispetto di tali impegni potrà essere monitorato, da un lato e in via preventiva

attraverso l'utilizzo del conto corrente dedicato che è imposto come condizione di accesso dal disciplinare - e dall'altro attraverso verifiche successive a campione. Le banche a loro volta rendicontano periodicamente a SACE S.p.a. sull'andamento dei finanziamenti al fine di assicurare un monitoraggio dell'esposizioni in essere e dei rischi assunti dallo Stato, la quale a sua volta riferisce al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il disciplinare fa inoltre ricorso allo strumento dell'autocertificazione, prevedendo che l'impresa beneficiaria richiedente il finanziamento si assuma la responsabilità – civile e penale – di dichiarare il rispetto di una serie di vincoli e condizioni previsti nella norma primaria, tra i quali l'assenza di difficoltà finanziarie antecedenti agli eventi COVID-19, la finalità del finanziamento, l'impegno a non distribuire dividendi nel corso del 2020 e di procedere alla gestione delle tematiche del personale attraverso accordi sindacali

Infine, ma non certo per importanza, è da ricordare che per quanto concerne il rischio di infiltrazioni criminali, l'accesso alla garanzia SACE è consentito alla clientela che sia stata sottoposta preventivamente dalla banca al vaglio delle verifiche antiriciclaggio. In relazione alle verifiche antimafia, SACE ha concordato con il Ministero degli Interni specifiche modalità per rendere da subito operativi i controlli antimafia.

2. I Lavori della Task Force e le prime evidenze empiriche

La Task Force è stata costituita in via informale su iniziativa del MEF, con una molteplicità di obiettivi:

1) creare una cabina di coordinamento e scambio di informazioni tra i principali attori istituzionali coinvolti, nella convinzione che strumenti innovativi e straordinari richiedono inevitabilmente momenti interpretativi rispetto ai quali i suddetti attori devono fornire risposte coerenti, condivise preventivamente;

2) raccolta e accentrimento dei dati a disposizione dei diversi soggetti, ai fini del monitoraggio e dell'analisi dell'effettività delle misure;

3) identificazione dei problemi attuativi, dei rischi operativi, delle eventuali situazioni patologiche che abbiano carattere sistemico ovvero rappresentino situazioni individuali, sia attraverso l'interlocuzione con gli intermediari sia attraverso la raccolta delle segnalazioni che sono inviate alle diverse caselle istituzionali;

4) definizione di modalità di comunicazione al pubblico circa il funzionamento delle misure, le modalità di accesso alle medesime, gli strumenti messi a loro disposizione per avere maggiori informazioni e segnalare disfunzioni e irregolarità.

A tal fine la TF ha operato sinora con modalità e mezzi informali, in una composizione a geometria variabile in relazione ai diversi problemi che in essa vengono proposti e discussi. Accanto alla condivisione e trattazione delle questioni interpretative e/o *de iure condendo* (in termini di eventuale ampliamento o completamento delle misure adottate), l'azione della TF è stata particolarmente dedicata a due temi: raccolta e analisi dei dati; gestione delle segnalazioni.

Sul primo fronte, sin dalla prima settimana nella Task Force si è lavorato alla predisposizione di un sistema di rilevazione dei dati che consenta di misurare, con cadenza settimanale, il polso della situazione, al fine di individuare eventuali colli di bottiglia e intervenire prontamente. Questo esercizio, inizialmente avviato dall'ABI in via informale e ora condotto in via sistematica dalla Banca d'Italia, sta dando i primi riscontri, di cui mi accingo a dare conto.

Particolare attenzione è stata inoltre data a un approccio condiviso e coordinato nella gestione delle segnalazioni che vengono dalla clientela e di tutte le informazioni che pervengono alle autorità coinvolte, onde evitare dispersioni o sovrapposizioni.

Nel quadro di tale approccio, si è concordato di classificare le segnalazioni ricevute distinguendole sulla base del contenuto: quelle riconducibili a richieste di

informazioni, ovvero quelle aventi contenuto generico, ovvero quelle maggiormente circostanziate che evidenzino problemi specifici e che possano richiedere specifiche modalità di gestione/risposta.

Sulla base di questa tassonomia, la TF ha stabilito momenti di interlocuzione sistematica al proprio interno nell'ambito dei quali è stato concordato un approccio coordinato nella gestione delle segnalazioni della clientela attraverso un metodo di lavoro incentrato sulla condivisione e scambio delle segnalazioni e informazioni ricevute al fine di impostare un trattamento omogeneo e coordinato delle stesse.

In tale ottica:

- data l'ampiezza e la complessità delle diverse misure pubbliche attivate, si sta sfruttando la "specializzazioni" di singoli attori (SACE, MCC, Banca d'Italia, ABI) nella predisposizione di FAQ e chiarimenti relativi a singoli strumenti. Il passo successivo è stato quello dei collegamenti tra i siti internet delle varie istituzioni attraverso riferimenti incrociati che consentano alla clientela di avere rapidamente una visione d'insieme di tutte le FAQ pubblicate, nonché delle alternative di supporto disponibili al fine di individuare correttamente il canale che meglio risponde alle proprie esigenze specifiche;
- sono in via di realizzazione sistemi di replica alle segnalazioni pervenute dalla clientela volti a inquadrarne il contenuto, rinviare al corpus di FAQ già pubblicate qualora ciò possa contribuire a risolvere la problematica, facendo confluire le altre segnalazioni presso canali di raccolta (caselle postali) gestiti in maniera accentrata. Proprio in questo senso è già operativa una specifica iniziativa di coordinamento tra MEF e Banca d'Italia, secondo la quale le segnalazioni della clientela che pervengono al MEF non risolvibili attraverso la consultazione delle FAQ vengono indirizzati verso la casella postale degli esposti della Banca d'Italia e gestite attraverso quel canale. Altre iniziative

similari di coordinamento potranno seguire in relazione all'identificazione di nuovi bisogni..

Torno alla raccolta dei dati. Come dicevo, la Banca d'Italia ha avviato una rilevazione statistica presso le banche, riguardante sia le misure governative di cui ai decreti legge 'Cura Italia' e 'Liquidità', sia le moratorie volontarie promosse dall'ABI.

Sulla base di dati preliminari raccolti in tal modo, al 17 aprile risultano pervenute alle banche quasi 1,3 milioni di domande o comunicazioni di moratoria su prestiti, per circa 140 miliardi⁷. Poco più della metà delle domande provengono dalle imprese, a fronte di prestiti per 101 miliardi. Le rimanenti 600.000 domande delle famiglie riguardano prestiti per 36 miliardi. Circa 42.500 domande hanno riguardato la sospensione delle rate del mutuo sulla prima casa (accesso al cd. Fondo Gasparrini), per un importo medio di circa 99.000 euro.

Si può stimare che circa il 70% delle domande o comunicazioni relative alle moratorie sia già stato accolto dalle banche; solo l'1% circa è stato sinora rigettato; la parte restante è in corso di esame.

Oltre a questa rilevazione sulla moratoria, per quanto concerne il FCG, il Mediocredito Centrale (MCC) segnala che sono complessivamente 38.921 le domande arrivate al Fondo dal 17 marzo al 27 aprile, per richiedere le garanzie ai finanziamenti in favore di imprese, artigiani, autonomi e professionisti.

In particolare, delle 37.210 domande arrivate e relative alle misure introdotte con i decreti 'Cura Italia e 'Liquidità':

– 20.835 sono pervenute per i finanziamenti fino a 25.000 mila euro, con percentuale della copertura al 100%;

⁷ Sulla base di una precedente rilevazione curata dall'ABI, al 3 aprile erano pervenute circa 660.000 domande, per un controvalore di 75 miliardi di prestiti.

- 8.556 sono operazioni di garanzia diretta, con percentuale della copertura all'80%;
- 4.509 sono operazioni di riassicurazione, con percentuale della copertura al 90%;
- 919 sono operazioni di rinegoziazione e/o consolidamento del debito con credito aggiuntivo di almeno il 10% del debito residuo e con incremento della percentuale di copertura all'80% o al 90%;
- 40 sono operazioni riferite a imprese small mid cap con percentuale di copertura all'80% e al 90%;
- 2.313 sono operazioni con beneficio della sola gratuità della garanzia, che a normativa previgente erano a titolo oneroso;

Le 38.921 domande complessivamente arrivate al Fondo dal 17 marzo (di cui 1.711 relative alla previgente normativa) hanno generato un importo di 3,6 miliardi di euro di finanziamenti, di cui circa 450 milioni di euro per le 20.835 operazioni riferite a finanziamenti fino a 25.000 mila euro, accessibili da meno di una settimana alla data della rilevazione.

Sembra quindi da questi numeri che si possa dire che le misure stanno dando frutti tangibili, sebbene non si possa negare che vi siano state disfunzioni. Ma occorre tenere presente che la dimensione del fenomeno è enorme, coinvolgendo diverse milioni di soggetti istanti, la portata degli interventi governativi è estremamente ampia, la complessità delle tematiche nonché le difficoltà realizzative - che richiedono sforzi organizzativi, informatici e di procedure estremamente gravosi per le banche in un arco di tempo ristretto - sono evidenti. Ciò induce a ritenere fisiologico un certo numero di casi singoli di malfunzionamento o anomalia che vanno immediatamente corretti, ma che, se esaminati in rapporto al numero delle richieste, sembrerebbero attestarsi su percentuali contenute. Senza con questo voler sminuire l'importanza di cercare di "fare di più" e tentare di risolvere ciascun caso.

Continueremo quindi a lavorare per contribuire a un continuo miglioramento del funzionamento delle misure, e ad aggiornare settimanalmente questo patrimonio informativo, che sarà messo a disposizione dell'opinione pubblica al fine di una compiuta valutazione dell'efficacia e dell'efficienza di ciascuna delle misure attivate.