

**Commissione Parlamentare di inchiesta
sul sistema bancario e finanziario**

**Iniziative della Task Force per la liquidità
del settore bancario nell'emergenza sanitaria**

Audizione del Direttore Generale dell'ABI

Dott. Giovanni Sabatini

22 aprile 2020

Illustre Presidente,

Onorevoli componenti della Commissione d'Inchiesta sul sistema bancario,

consentitemi innanzitutto di ringraziarvi, a nome dell'Associazione Bancaria Italiana e del presidente Antonio Patuelli, per l'invito a partecipare alla presente Audizione e offrire il nostro contributo agli importanti lavori di questa Commissione. L'impatto della pandemia causata dalla diffusione del nuovo coronavirus SARS-CoV-2 in Italia è stato durissimo sia da un punto di vista sociale sia economico: all'emergenza sanitaria e sociale ha fatto seguito, a breve distanza, quella finanziaria ed economica.

Di seguito, dopo aver ricordato brevemente la natura giuridica dell'Associazione Bancaria Italiana e le sue competenze da statuto, si fornirà un breve quadro d'insieme sulle banche operanti in Italia e si delinearanno le attività svolte dalle banche e dall'Associazione dal primo manifestarsi della emergenza COVID-19 in attuazione dei provvedimenti adottati dalle Istituzioni - anch'essi richiamati - e, infine, si forniranno alcune riflessioni sul quadro normativo bancario europeo, evidenziando le criticità residue da affrontare, non solo in risposta all'emergenza ma anche in una prospettiva di più ampio respiro.

1. La natura giuridica dell'Associazione Bancaria Italiana e le sue competenze da statuto

L'Associazione Bancaria Italiana è una associazione volontaria di banche e intermediari finanziari, senza scopo di lucro, che svolge la propria attività ai sensi dello Statuto, oltreché secondo le norme contenute nella Costituzione e negli artt. 36 e ss. del Codice Civile.

L'Associazione promuove la cultura della legalità, della sana e prudente gestione bancaria, la conoscenza e la coscienza dei valori etici e sociali, dei comportamenti ispirati ai principi della corretta imprenditorialità e di realizzazione di un mercato libero e concorrenziale.

L'ABI - in quanto associazione di imprese - è soggetta al pari dei propri Associati alle regole di concorrenza disposte a livello europeo sin dal 1957, anno di costituzione della Comunità Economica Europea, e ad esse informa costantemente il proprio operato.

Tali regole – oggi contenute negli artt. 101 e ss del TFUE – vietano esplicitamente le “decisioni di associazioni di imprese” che “abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno” in particolare (ma non solo) attraverso la fissazione di prezzi di acquisto o di vendita, la ripartizione dei mercati, ecc.

Similmente, il legislatore nazionale con la legge n. 287/1990 (legge antitrust) ha ribadito – all’art. 2 – che “le deliberazioni, anche se adottate ai sensi di disposizioni statutarie o regolamentari, di consorzi, associazioni di imprese ed altri organismi similari” sono considerate “intese” e dunque vietate laddove volte a “restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante”.

In sostanza, in pieno rispetto delle indicazioni espresse dalle Autorità antitrust sia a livello europeo che nazionale, l’ABI e i suoi organi associativi, centrali e territoriali, si astengono dall’assumere o promuovere ogni decisione – anche di natura non vincolante – che abbia l’obiettivo di influenzare le condotte economiche delle imprese associate, falsando in tal modo la concorrenza.

L’ABI non esercita neppure poteri di indirizzo, di intervento o di controllo in merito alle attività svolte dai propri Associati, né possiede banche dati relative ai rapporti bancari intrattenuti con la clientela.

Essa non è neppure destinataria di alcun flusso informativo da parte delle Autorità, comprese quelle di vigilanza.

2. Le banche e la grande crisi finanziaria

2.a Quadro di insieme

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 in Italia 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 il 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 per effetto delle nuove tecnologie.

Questi sforzi hanno anche comportato dei sacrifici in termini di redditività, che pure è andata parzialmente migliorando negli ultimi semestri, principalmente per effetto di interventi di contenimento degli oneri di gestione e grazie alla riduzione del costo del rischio di credito (ovvero alla riduzione delle rettifiche sui crediti), in parte indotta dalla ripresa ciclica che ha fin qui frenato il flusso dei nuovi NPL (crediti deteriorati).

2.b La gestione dei crediti deteriorati

Sulla base degli ultimi dati ufficiali, che precedono l’avvio dell’emergenza sanitaria, i crediti deteriorati sono sostanzialmente tornati su valori contenuti. Tutte le maggiori istituzioni internazionali danno atto alle banche operanti in

Italia dell'efficacia della gestione svolta per ridurre la dimensione. È utile ripercorrere brevemente cosa è accaduto e come è stato gestito il fenomeno degli NPL in Italia.

La crisi finanziaria globale e la crisi dei debiti sovrani hanno avuto un impatto molto severo sull'economia italiana. All'apice della crisi reale, tra la fine del 2013 e l'inizio del 2014, l'Italia ha perso circa il 10% di prodotto interno lordo, il 27% di investimenti e il 25% di produzione industriale. Visto il forte orientamento del settore bancario italiano al supporto dell'economia reale, tale shock si è presto trasformato in un marcato aumento dei prestiti deteriorati (NPL). Questi¹, in termini netti - ovvero escludendo le perdite già contabilizzate nei bilanci bancari - hanno raggiunto un punto di massimo pari a 197 miliardi di euro a fine 2015, corrispondenti a circa il 10% del totale degli impieghi (il cosiddetto NPL ratio). Le criticità maggiori si sono concentrate nel segmento dei prestiti erogati al settore produttivo. La gestione dello stock di crediti deteriorati è stata resa più difficile dalla lunghezza dei processi civili in Italia.

A fronte di uno shock di tale portata, le banche italiane hanno messo in atto tutte le azioni possibili per ridurre il peso dei crediti deteriorati nei loro bilanci, tanto che, prima dell'avvio dell'emergenza sanitaria in corso, veniva unanimemente riconosciuto che la questione NPL era in via di risoluzione. A giugno del 2019, secondo gli ultimi dati ufficiali, i crediti deteriorati netti erano scesi a 84 miliardi di euro, pari al 4% degli impieghi; secondo nostre stime, a fine 2019 il valore dei crediti deteriorati sarebbe ulteriormente sceso, sotto i 70 miliardi di euro, pari al 3,3% degli impieghi.

Tale forte riduzione è stata determinata in primis da un forte calo del flusso dei nuovi crediti deteriorati, che in percentuale dei crediti in bonis ad inizio periodo sono scesi da un picco del 5,7%, registrato nel 2013, all'1,3% del 2019, un valore, si noti bene, inferiore di 7 decimi di punto ai valori precrisi.

Ad accelerare il processo di miglioramento della qualità dell'attivo, hanno inoltre contribuito le rilevanti operazioni di cartolarizzazioni sullo stock pregresso degli NPL portate a termine negli ultimi anni. In particolar modo le cessioni di NPL si sono concentrate sul segmento delle sofferenze; queste operazioni, nel corso del biennio 2017-2018 hanno raggiunto una cifra complessiva pari ad oltre 100 miliardi di euro, quattro volte il flusso di vendite realizzate nel corso del biennio precedente.

¹ I crediti deteriorati includono: sofferenze, inadempienze probabili e posizioni scadute e/o sconfiniate.

Il settore bancario italiano si trova, dunque, ad affrontare l’impatto sull’economia del COVID-19 partendo da basi migliorate rispetto agli anni precedenti. Ciononostante, sono concreti i rischi derivanti dall’emergenza in corso.

L’entità e la ferocia dello shock sono, infatti, paragonabili a quelli di una guerra, e all’emergenza sanitaria e sociale ha fatto seguito, a breve distanza, quella economica.

I canali di trasmissione dell’emergenza sanitaria all’economia reale sembrano mostrare caratteristiche riconducibili sia ad uno shock da domanda sia di offerta. L’evoluzione dell’impatto economico potrebbe comprendere quattro fasi parzialmente sovrapposte². Nella prima fase, tra gennaio e febbraio, lo **shock cinese** ha prodotto effetti negativi, seppur lievi, sul lato dell’offerta, dovuti alla carenza dei prodotti cinesi sui mercati internazionali, viste le rigorose misure di chiusura forzata (*lockdown*) applicate in Cina.

Nella seconda fase, iniziata a partire da febbraio, le prime misure di contenimento del virus generano **shock settoriali** negativi sulla domanda dei beni e servizi che colpiscono, tra gli altri, il turismo, il trasporto aereo, l’ospitalità e le attività ludiche e culturali.

Nella terza fase, iniziata a marzo in Italia e 1-3 settimane dopo in altri paesi europei, le misure ancora più restrittive, indispensabili per contenere l’aumento dei contagi, provocano uno **shock macroeconomico** che assume la forma di un razionamento amministrativo della domanda di beni e servizi. Tali misure hanno ripercussioni economiche negative di ampia porta a causa delle riduzioni dell’offerta di lavoro, degli ostacoli alle attività commerciali, del calo dei consumi. La produzione industriale potrebbe registrare un forte calo tra marzo e aprile (prime stime di Confindustria indicano un possibile calo mensile di oltre il 16% a marzo).

Nella quarta fase, ipotizzabile a partire da quando le misure prudenziali sanitarie permetteranno un progressivo ritorno ad una vita ordinaria, è probabile **un rimbalzo** dell’attività economica, che però potrebbe essere attenuato da effetti di reazione ritardata agli stimoli (isteresi) che vanno necessariamente affrontati con interventi specifici di supporto a famiglie e

² Benassy- Quéré A, R. Marimon, J. Pisany Ferri, L. Reichlin, D. Schoenmaker, B. Weder di Mauro, “Covid-19: Europe needs a catastrophe relief plan”, Voxeu.org, 11 marzo 2020.

imprese (come del resto già si è iniziato a fare in Italia a partire da marzo con il decreto “cura Italia” e con il successivo decreto “liquidità”).

Le previsioni sul possibile impatto del COVID-19 sull’attività economica italiana sono al momento piuttosto eterogenee, le stime di Banca d’Italia valutano in una perdita di 0,5 punti percentuali di PIL ogni settimana di blocco delle attività e, complessivamente, il Fondo Monetario Internazionale arriva a stimare una perdita di del 9% del Pil.

3. Il ruolo delle banche e dell’ABI, su iniziativa privata e in attuazione dei provvedimenti delle Istituzioni

L’ABI sta operando con tempestività e continuità a stretto contatto con le banche associate e con le Istituzioni per assicurare il sostegno alla liquidità delle famiglie e delle imprese. Tale costante impegno è frutto della piena consapevolezza che le difficoltà finanziarie delle imprese e delle famiglie se non prontamente ed efficacemente affrontate si traslano presto sulle banche generando un circolo vizioso che indebolisce l’economia e ne rallenta fortemente le capacità di recupero.

Sin dal primo manifestarsi delle conseguenze dell’emergenza coronavirus, l’ABI ha immediatamente posto in essere una serie di attività ed iniziative pro-attive a sostegno delle imprese e delle famiglie, anticipando in taluni casi e collaborando, in tutti gli altri, alle misure legislative varate. Le azioni dell’Associazione si sono mosse lungo tre direttrici:

1. la prima, volta a un costruttivo confronto con le organizzazioni sindacali per individuare le soluzioni organizzative più adeguate a 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;
2. la seconda, orientata ad attivare misure di sostegno sulla base di accordi di natura privatistica con le Associazioni di impresa e/o le Organizzazioni sindacali, o interagendo con le Istituzioni della Repubblica per le misure disposte con i provvedimenti legislativi sia nella fase di elaborazione, sia in quella di attuazione;

3. la terza, indirizzata a ottenere dalle Autorità regolamentari e di vigilanza 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).

3.a Confronto con le organizzazioni sindacali e soluzioni organizzative

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, **l'Associazione Bancaria Italiana e le Organizzazioni sindacali di settore – Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca, Unisin** - hanno seguito e seguono costantemente con prioritaria attenzione, sin dall'inizio dell'emergenza, l'evoluzione della situazione relativa alla diffusione del virus Covid-19 e collaborano con responsabilità per adottare in modo immediato le misure idonee per dare concreta attuazione ai provvedimenti volta per volta assunti dalle Istituzioni.

In tale prospettiva, il 16 marzo 2020 l'ABI e le Organizzazioni sindacali hanno condiviso un **Protocollo recante "Misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 nel settore bancario"** e, nell'ambito del continuo impegno a seguire l'evoluzione del quadro normativo di riferimento, il 24 marzo 2020 hanno previsto ulteriori misure ad integrazione dell'anzidetto Protocollo.

In particolare, il Protocollo individua, a tutela della salute e della sicurezza di tutti i soggetti coinvolti (lavoratori e clienti), misure relative all'informazione, all'accesso dei fornitori, alla pulizia e sanificazione in azienda, alle precauzioni igieniche sanitarie, ai dispositivi di protezione individuale-servizi a contatto con il pubblico, all'organizzazione aziendale, alla gestione dei casi positivi e di una persona sintomatica in azienda e alla sorveglianza sanitaria.

In coerenza sono state adottate soluzioni organizzative straordinarie, anche relative alla riduzione/razionalizzazione dell'attività della rete fisica, per i profili territoriali e/o di orario.

Inoltre, le Parti hanno condiviso - quale importante fattore per contrastare la diffusione del contagio - l'accesso alle filiali su tutto il territorio nazionale previo appuntamento, invitando la clientela a contribuire al massimo alla lotta

al coronavirus, ricorrendo prioritariamente per le proprie esigenze ai canali internet/mobile e agli sportelli automatici all'esterno delle filiali.

Le Banche si sono inoltre impegnate a porre in essere le necessarie soluzioni organizzative per mantenere la distanza interpersonale di almeno un metro quale principale misura di contenimento della diffusione del virus nonché l'adozione di ulteriori misure alternative a ridurre il rischio di contagio.

Inoltre, in coerenza con i provvedimenti legislativi e le altre misure amministrative hanno favorito lo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile, cosa che ha comportato e comporta un forte impegno da parte dell'intero settore, anche in termini di **assicurazione della Business Continuity e della cybersecurity** (cfr. par. 3.a.1).

La partecipazione di ABI, insieme ad alcune banche italiane, alle riunioni coordinate dalla Banca d'Italia del **CODISE** (la struttura, nata nel 2003, per il coordinamento delle crisi operative della piazza finanziaria italiana), consente un allineamento e un confronto con altri operatori (Poste, gestori di infrastrutture e altri soggetti del settore finanziario rilevanti sul piano sistemico) su questioni di carattere generale che attengono all'emergenza quali l'operatività delle filiali, le misure di contenimento del rischio adottate dai diversi operatori nonché la continuità operativa delle infrastrutture e la prestazione dei servizi essenziali.

In seno al **COBAN** (il Comitato che ha il compito di promuovere lo scambio di conoscenze e il confronto in materia di business continuity del contante e di individuare le procedure di emergenza da adottare in caso di eventi critici) si continua a monitorare che il servizio di approvvigionamento e di ritiro del contante funzioni correttamente in tutte le zone d'Italia anche quelle sottoposte a misure più restrittive di contenimento e con maggiori difficoltà nella libera circolazione di persone e beni. L'iniziale carenza di dispositivi di protezione (cui ha poi fatto fronte la Banca d'Italia), difficoltà logistiche e la riduzione di personale hanno portato le società di trasporto valori a presentare e condividere in seno al COBAN, il 20 marzo scorso, una configurazione emergenziale della propria operatività (concentrazione del servizio prevalentemente in alcune giornate e rimodulazione degli accordi di servizio, garantiti entro 72 ore). Nonostante qualche sporadica difficoltà, la nuova configurazione ha soddisfatto le esigenze di banche e Poste, le quali dopo alcune settimane di declino nei prelievi da parte della clientela, hanno registrato un picco nella settimana successiva al pagamento di stipendi e pensioni. La distribuzione di contante presso filiali e ATM si è sempre

mantenuta adeguata e con livelli di disponibilità degli ATM anche superiori alla media di periodi non emergenziali.

Riunioni periodiche sono inoltre organizzate da ABI con i gruppi di lavoro che si occupano di assegni e cambiali. Al momento, non si registrano particolari criticità in questo comparto operativo se non taluni ritardi o difficoltà nel tempestivo recapito dei titoli cartacei in alcune zone d'Italia (che le banche stanno fronteggiando smistando i titoli presso altre filiali limitrofe) e alcune incertezze interpretative che riguardano l'applicazione della sospensione dei termini di scadenza in favore dei debitori (prevista dal decreto legge del 2 marzo 2020 n. 9), sulle quali è attivo un confronto tra ABI, Banca d'Italia, MEF e Consiglio Nazionale del Notariato.

La situazione appare stabile rispetto alla gestione delle procedure di continuità operativa. È stata realizzata in misura significativa la remotizzazione in **lavoro agile** anche delle attività di filiale che non prevedano materialità ed è stata accelerata la realizzazione di processi di digitalizzazione di alcune attività (ad es. emissione carte direttamente su smartphone, attivazione dei servizi di Home banking).

Si tratta di soluzioni che le esigenze attuali hanno richiesto di accelerare e che permarranno.

3.a.1 Approfondimento: la minaccia alla cybersecurity al tempo del COVID-19 e le iniziative di business continuity adottate dalle banche

Al fine di assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi bancari in un momento in cui aumenta il ricorso all'utilizzo di forme di accesso remoto primaria rilevanza assume il presidio dei rischi informatici.

L'ABI, con il supporto del CERTFin, la struttura creata da ABI e Banca d'Italia per supportare le banche nel far fronte alle minacce cyber, ha monitorato, negli ultimi due mesi di crisi COVID, l'evoluzione degli attacchi cyber rivolti ai clienti di home banking e al settore bancario.

E' stato rilevato in Italia un incremento delle campagne di phishing a tema COVID-19. Si segnala che tali attività hanno avuto inizio già dal mese di gennaio, per poi intensificarsi progressivamente nelle settimane successive.

Sul fronte europeo, per quanto riguarda il settore finanziario, lo scenario delle minacce rilevate in Italia risulta essere in linea con quanto rilevato anche a

livello internazionale. Recentemente, il Network Europeo dei CSIRT (Computer Security Incident Response Team Network) così come Europol hanno pubblicato un report specifico sui fenomeni rilevati ed evidenziando un incremento delle campagne di phishing a tema COVID-19 con i clienti bancari come obiettivi principali.

Le campagne utilizzano come vettore d'attacco diverse e-mail che inducono il lettore a cliccare su un link malevolo o ad aprire un documento contenente sedicenti precauzioni o raccomandazioni di tipo sanitario. In alcuni casi è stato segnalato il ricorso ad SMS come vettore di attacco, a volte apparentemente proveniente da istituzioni o organizzazioni internazionali. Indipendentemente dal vettore utilizzato il settore bancario si è mostrato perfettamente in grado di rispondere alla minaccia e ad oggi non si riscontra alcun rilevante attacco andato a buon fine. Ulteriore notazione positiva viene dal fronte antifrode dove si registra un calo significativo dei fenomeni illeciti.

Qualche preoccupazione, nata dal precipitoso ricorso all'uso allargato di smart working, è stata segnalata da alcune banche. In particolare, dati i tempi stringenti e la difficoltà a fornire dotazioni aziendali a tutti i dipendenti si è permesso che alcuni di essi usassero dispositivi propri, dunque non sotto il controllo aziendale e con sistemi difensivi non verificati.

Sono state quindi promosse, praticamente da tutte le banche, campagne di awareness rivolte ai dipendenti proprio per sensibilizzarli sulle attenzioni da avere e le misure da adottare nel lavorare tra le mura domestiche.

Per avere il polso sulle possibili criticità cyber sono state realizzate call conference settimanali con i referenti di sicurezza informatica delle banche dalle quali non sono emerse fortunatamente particolari criticità in merito allo smart working; sembra quindi che la totalità dei dipendenti stia adottando comportamenti adeguati e responsabili.

Nel contesto appena descritto, il CERTFin ha attivato una serie di iniziative volte a supportare gli operatori del settore finanziario e a rilevare nuove possibili minacce; attraverso l'utilizzo dei propri canali di infosharing, già attivati in precedenza, ha condiviso con tutti gli aderenti segnalazioni specifiche in merito a minacce cyber a tema Covid-19.

Inoltre, sono stati condivisi comunicati di aggiornamento sull'evoluzione dell'emergenza in atto ed è stato diffuso materiale contenente consigli e raccomandazioni, anche in tema di lavoro agile, prodotto da diverse istituzioni

internazionali. Le stesse raccomandazioni sono state successivamente condivise e pubblicate sul sito della Banca d'Italia.

Il CERTFin ha organizzato seminari e riunioni, in modalità remota, per erogare informazioni e approfondimenti tecnologici sui fenomeni recentemente rilevati, con particolare riferimento alle campagne di phishing ed a tematiche inerenti la continuità operativa.

Sul fronte della **Business Continuity**, l'impegno messo in campo dall'intero settore è stato di eccezionale rilevanza, soprattutto nelle prime settimane in cui la crisi si è rivelata tale.

La necessità di ridurre significativamente il numero di filiali aperte, soprattutto nelle zone maggiormente colpite, ha indotto le banche a reagire rapidamente, con una conseguente riorganizzazione dei servizi da esse erogate: la clientela viene accolta in filiale con tutte le precauzioni e previo appuntamento, ma solo per quelle operazioni non effettuabili online.

A livello sistemico, la Banca Centrale ha attivato i tavoli: COBAN per la gestione del contante e CODISE per la continuità degli operatori finanziari rilevanti sul piano sistemico. Nel primo si sono trovate soluzioni per controllare la disponibilità di contante nelle aree critiche e per assicurare il rifornimento degli ATM in coordinamento con la prefettura. In ambito CODISE si sono coordinate una serie di attività per assicurare la continuità delle infrastrutture critiche in ambito finanziario.

ABI, con il supporto di ABI Lab, ha contribuito a tali iniziative e, a sua volta, attivato tutti i tavoli preposti alla gestione delle emergenze sotto i diversi profili di interesse in ambito bancario ed ha promosso, per quanto di competenza, la gestione ed il coordinamento della crisi, soprattutto tramite gli uffici "Sistemi di Pagamento" e "Assistenza e Consulenza del Lavoro" con il supporto dell'Osservatorio Business Continuity che ha contribuito anche sulla scorta di precedenti esperienze.

La situazione appare attualmente stabile e tra le misure adottate si segnalano:

- Avvio dei piani di continuità e coinvolgimento del comitato di crisi (ma senza dichiarare lo stato di crisi).
- Remotizzazione delle attività di filiale che non prevedano materialità.

- Accelerazione nei processi di digitalizzazione di alcune attività(es. emissione carte direttamente su smartphone, attivazione semplificato dell'Home banking). Queste sono soluzioni che le esigenze attuali hanno permesso di far accelerare e persisteranno.
- Valutazione prospettica del livello minimo di personale necessario per poter continuare ad operare (alcuni istituti hanno approntato un piano trimestrale).
- Gestione dei DataCenter con riduzione al minimo degli accessi e degli interventi di manutenzione ordinaria.
- Monitoraggio dei fornitori (critici): chiesto un punto di contatto sempre attivo per la gestione dell'emergenza e attivato un monitoraggio per identificare fornitori in difficoltà.

3.b Misure di sostegno a imprese e famiglie

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

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

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

A seguire, constatando la diffusione dei contagi da coronavirus, con connesse ricadute sull'economia dei territori non solo più delle zone rosse ma estese

all'intero Paese, l'ABI si è tempestivamente attivata per estendere l'applicazione dell'Accordo per il credito per le moratorie sul rimborso della quota capitale dei mutui.

Nel giro di pochi giorni sono state poste le condizioni affinché il **6 marzo** fosse **firmato con le Associazioni di rappresentanza delle imprese l'Addendum all'Accordo per il Credito 2019**, che ha esteso ai finanziamenti in essere fino al 31 gennaio 2020, erogati in favore delle imprese in bonis danneggiate dal COVID-19, l'applicazione delle misure di sospensione fino a un anno del pagamento della quota capitale delle rate e di allungamento delle scadenze degli stessi, dandone tempestiva informazione agli Associati. A tale accordo aderiscono ad oggi oltre il 98% delle banche, in termini di totale attivo.

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

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

A valle della pubblicazione del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Banca d'Italia, ABI e Mediocredito Centrale hanno **costituito il 29 marzo una Task Force per assicurare l'efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto alla liquidità adottate dal Governo con il citato Decreto Legge 18/2020** e per risolvere eventuali incertezze interpretative. In quest'ottica l'Associazione ha, tra l'altro, contribuito attivamente all'alimentazione della sezione dedicata a 'Domande

e Risposte' nel sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze analizzando e veicolando i dubbi interpretativi provenienti dagli Associati (anche qui dandone immediata informazione agli Associati con lettera circolare ABI del 1° aprile 2020).

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

In particolare, per quanto concerne l'attività di rappresentanza di interessi e di 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**, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, offrendo così il proprio contributo sui temi delle misure di sostegno alle imprese, con particolare riferimento alle garanzie, alla dotazione di risorse e alla necessità di emanare celermente i relativi decreti attuativi. A tale proposito, il 10 marzo ABI aveva inviato una memoria alla Commissione Bilancio del Senato, in occasione dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, nella quale aveva suggerito l'adozione di un decreto non regolamentare per accelerare le disposizioni di attuazione del Fondo solidarietà mutui prima casa (vd. dopo), richiesta raccolta e fatta propria dal Legislatore.

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

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

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

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

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

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)**, 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**.

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 anche da ABI affinché la nuova normativa, soprattutto quella in materia di procedure di allerta e di composizione assistita della crisi, possa operare in un contesto economico ordinario, ossia non profondamente alterato, come quello attuale, dalla crisi in corso.

Il 30 marzo, ABI, d'intesa con le associazioni di rappresentanza datoriali e i sindacati, e alla presenza del Ministro del Lavoro, ha definito la **convenzione nazionale** che consente ai lavoratori sospesi dal lavoro a causa dell'emergenza COVID-19 di ricevere dalle banche **un'anticipazione dei trattamenti ordinari di integrazione al reddito e di cassa integrazione in deroga** previsti nel Decreto Legge 18/2020 rispetto al momento di pagamento dell'INPS. All'iniziativa partecipano al momento banche rappresentative di circa il 95% del mondo bancario italiano.

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

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

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

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

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

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

Nell'ottica di ridurre i tempi per l'accredito dei trattamenti di integrazione al reddito, gli uffici dell'ABI hanno avviato un'interlocuzione con INPS che ha portato alla determinazione procedure semplificate per il collegamento tra banche ed INPS (Data base condiviso).

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

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

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

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

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

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

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

soggettivo e oggettivo del suo ambito di operatività. In particolare, è stato disposto:

- la gratuità delle garanzie prestate dal Fondo;
- l'estensione dell'operatività alle imprese con numero di dipendenti non superiore a 499 (c.d. "small Mid-cap");
- l'innalzamento della percentuale di copertura della garanzia diretta al 90 per cento dell'ammontare di ciascuna operazione finanziaria, con durata massima di 6 anni e di importo non superiore, alternativamente, a:
 - a) il doppio della spesa salariale annua del beneficiario per il 2019 e per l'ultimo anno disponibile;
 - b) il 25 per cento del fatturato totale nel 2019;
 - c) il fabbisogno complessivo per capitale d'esercizio e per costi di investimento nei successivi 18 mesi, nel caso di PMI, e dei successivi 12 mesi, nel caso delle small Mid-cap, attestato dalla stessa impresa tramite autocertificazione;
- la possibilità di accesso anche in favore di beneficiari finali che presentano, alla data della richiesta di garanzia, esposizioni nei confronti del soggetto finanziatore classificate come "inadempienze probabili" o "scadute o sconfinanti deteriorate";
- la copertura al 100 per cento sia in garanzia diretta sia in riassicurazione in favore di nuovi finanziamenti in favore di PMI e di persone fisiche esercenti attività di impresa, arti o professioni la cui attività d'impresa purché tali finanziamenti prevedano l'inizio del rimborso del capitale non prima di 24 mesi dall'erogazione e una durata fino a 72 mesi e un importo non superiore al 25 per cento dell'ammontare dei ricavi del soggetto beneficiario (comunque, non superiore a 25.000,00 euro);
- in favore delle imprese con ricavi non superiore a 3.200.000 euro, danneggiate dall'emergenza COVID-19 come risultante da autodichiarazione, la percentuale di copertura del Fondo al 90% che può essere cumulata con altra garanzia a copertura del residuo 10% finanziamento, concessa dai Confidi o altro soggetto abilitato al rilascio di garanzie.

- **Garanzia dello Stato** a favore di CDP per fornire provvista alle banche che finanziano imprese medio grandi che non beneficiano del Fondo PMI.

L'ammontare complessivo della garanzia è di 500 milioni che, ipotizzando un moltiplicatore di 20, dovrebbe consentire fino a 10 miliardi di nuovi prestiti.

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

- **Incentivi** rivolti alle società bancarie e industriali per vendere i loro crediti deteriorati convertendo attività fiscali differite in crediti d'imposta. L'intervento mira a liberare risorse aggiuntive di liquidità per le imprese, fornire un contributo anche se non particolarmente significativo alla patrimonializzazione delle banche (i crediti di imposta non debbono essere dedotti dal patrimonio di vigilanza al contrario delle DTA non qualificate) e, al tempo stesso, consentire alle banche di erogare nuovi prestiti alle imprese fino a 10 miliardi.

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

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

In dettaglio, le misure relative all'ampliamento dell'operatività del Fondo Gasparrini hanno avuto bisogno di un Decreto Ministeriale di attuazione, pubblicato sulla G.U il 28 marzo. Le misure contenute negli artt. 1 e 13 del DL 23/2020 erano sottoposte all'approvazione della Commissione Europea ai sensi dell'art. 108 del TFEU comunicata il 14 aprile. Con riferimento alle

misure relative ai finanziamenti con la garanzia del Fondo di garanzia delle PMI gestito dal Medio credito Centrale, nella giornata del 14 aprile è stato reso disponibile il modulo per presentare la richiesta dei finanziamenti fino a 25.000 Euro con la garanzia al 100% e nella serata del 16 aprile è stata attivata l'interfaccia che consente alle banche l'invio e il riscontro delle domande presentate al Fondo di garanzia.

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

3.b.1 Approfondimento: Le misure di contenimento degli impatti da COVID-19 sulle economie dei principali Paesi UE

Numerose sono le iniziative assunte in tutti i Paesi dell'UE a sostegno dell'economia reale, principalmente agendo sul piano del rilascio di garanzie a favore delle banche su crediti in essere o su nuovi crediti.

In **Francia**, è stato lanciato un pacchetto di stimolo all'economia consistente in una riduzione di 45 miliardi di euro dei contributi previdenziali, con rinvio dei pagamenti fiscali e previdenziali, creazione di un fondo di solidarietà per artigiani e commercianti, nonché misure di garanzia statale per disoccupazione/riduzione orario lavorativo per 300 miliardi di euro. Bpifrance, banca di investimento pubblica, sosterrà il credito alle imprese attraverso una garanzia del 90% sulle linee di credito per una durata dai 12 ai 18 mesi e sui finanziamenti dai 3 ai 7 anni. Offrirà inoltre direttamente finanziamenti da 3 a 5 anni senza garanzie.

E' stata poi aumentata al 90% la quota di copertura di Bpifrance Assurance Export (controllata dalla banca pubblica Bpifrance) nelle garanzie offerte per l'assicurazione del capitale circolante impegnato in progetti di esportazione, con riferimento anche alle garanzie prestate per operazioni di export finance. E' stata altresì aumentata la capacità dell'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine attraverso l'ampliamento del regime di riassicurazione pubblica Cap Franceexport.

Vengono fornite informazioni specifiche dal team Export Business France, Chambres de commerce et d'industrie e Bpifrance, in particolare attraverso un osservatorio specifico su ciascuna area geografica e il lancio di una serie

di tre webinar geografici, ciascuno dedicato a una regione del mondo, per fare il punto della situazione.

In **Germania**, attraverso il nuovo Fondo per la stabilizzazione economica e l'Istituto di credito per la ricostruzione (KfW, assimilabile all'italiana Cassa depositi e prestiti) sono stati stanziati 600 miliardi di euro per sostenere le grandi aziende, provvedendo così ad aumentare il volume e ad estendere l'accesso alle garanzie sui prestiti pubblici. Il governo federale ha anche definito un nuovo pacchetto di misure volto a rispondere esclusivamente alle esigenze delle start-up (che non sempre trovano rispondenza nell'impiego degli strumenti di credito tradizionali) e ha approvato un Programma di Assistenza Immediata con un budget fino a 50 miliardi di euro per lavoratori autonomi, liberi professionisti, piccole imprese e agricoltori. È stato previsto anche uno scudo protettivo per le aziende e i loro dipendenti, con un adeguamento, all'emergenza pandemica in corso, delle relative norme sull'indennità di riduzione dell'orario di lavoro e il rimborso dei contributi previdenziali. È stata ampliata anche la portata delle garanzie di esportazione: il nuovo approccio consente garanzie sulle operazioni export con obblighi di pagamento a breve termine (fino a 24 mesi) all'interno dell'UE e con alcuni paesi OCSE, allo scopo di compensare potenziali strozzature nel mercato privato dell'assicurazione del credito all'esportazione. Infine, i consumatori e le microimprese possono beneficiare, fino al 30 giugno, di una moratoria sull'esecuzione dei contratti stipulati prima dell'8 marzo 2020.

In **Belgio**, il governo federale ha attivato un sistema di garanzia, per un valore complessivo di 50 miliardi di euro, su tutti i nuovi prestiti e alle linee di credito della durata di 12 mesi che le banche forniranno alle imprese in bonis e ai lavoratori autonomi. Una moratoria sul credito commerciale è stata inoltre concessa dalle banche alle imprese, consentendo il rinvio del rimborso della quota capitale per un periodo massimo di 6 mesi. Il pagamento degli interessi, tuttavia, rimane dovuto. Una volta raggiunta la fine del periodo di differimento, i pagamenti riprenderanno. La durata del prestito sarà estesa per il periodo di differimento. In sostanza, il debitore continuerà a rimborsare il proprio prestito per un periodo fino a 6 mesi più lungo di quello inizialmente previsto. Non saranno applicate spese di deposito o spese amministrative per l'utilizzo del regime di differimento. Nel caso di nuovi prestiti e linee di credito con una durata massima di 12 mesi, il governo ha accordato alle imprese un regime di garanzia.

In **Olanda**, il governo ha messo a disposizione delle imprese che si attendono una perdita di fatturato di almeno il 20% uno schema di supporto al pagamento degli stipendi per un ammontare massimo del 90% del loro importo, con un budget stimato di 10 miliardi di euro. Ha inoltre ampliato i termini per il pagamento delle imposte delle imprese (IVA e imposte dirette), con un costo di 150 mln di euro per l'erario, ma un beneficio per le imprese calcolato in 26 miliardi di euro. Ha inoltre fornito la garanzia pubblica sul 75% del credito alle PMI, con una garanzia che copre il 90% del credito e si applica ai prestiti con 2 anni di durata massima. I lavoratori autonomi possono

ricevere un sostegno aggiuntivo al reddito (a fondo perduto) per 3 mesi, attraverso una procedura accelerata, o in alternativa un finanziamento a tasso ridotto, con un costo per lo Stato stimato fra 1,5 e 2 miliardi di euro. Per i lavoratori autonomi che devono chiudere la propria attività a causa della crisi pandemica è prevista una somma di 4.000 euro di sostegno economico, con un costo per lo Stato pari a 465 milioni di euro. Lo schema di garanzia dei finanziamenti alle imprese è stato rafforzato, portandone la disponibilità da 400 milioni a 1,5 miliardi di euro, per essere in grado di aiutare sia le grandi che le piccole e medie imprese ad ottenere credito dalle banche. Garanzia statale dell'80% sui crediti (inferiori ai 3 anni) alle imprese con fatturato superiore ai 50 milioni di euro e del 90% per quelle al di sotto, con perdite condivise fra banche e Stato. Moratoria accordata dalle principali 6 banche del paese alle imprese che prima della crisi sanitaria erano in buone condizioni di salute. L'Agenzia statale per il credito all'export, infine, ha offerto un ampio pacchetto di misure a sostegno delle imprese attive sui mercati internazionali.

In **Spagna**, il governo ha concesso a PMI e lavoratori autonomi una sospensione di 6 mesi sul pagamento delle imposte ed ha creato una garanzia pubblica stimata in 100 miliardi di euro, di cui: i primi 20 miliardi con lo scopo di aiutare imprese, PMI e lavoratori autonomi durante la crisi COVID-19, fornendo loro una garanzia sui crediti per l'80% dell'importo, sia su crediti in essere che su nuovi crediti per le PMI, e il 70% per nuovi crediti (60% per quelli in essere) per tutte le altre imprese.

Nel **Regno Unito**, il governo ha assunto misure di sospensione degli oneri fiscali per imprese e lavoratori autonomi e lanciato un fondo per le avversità attraverso il quale fornirà alle autorità locali inglesi 500 mln di sterline di nuovi finanziamenti per sostenere le famiglie economicamente vulnerabili. E' stato altresì varato uno stimolo fiscale per 30 mld di sterline (inclusi 18 mld per spese pubbliche aggiuntive). E' stato anche aumentato da 3.000 a 10.000 sterline l'ammontare della sovvenzione in contanti per le imprese ammissibili agli schemi di sostegno per piccole imprese commerciali e agricole.

Il Governo britannico ha anche varato un pacchetto iniziale, successivamente ampliato, di garanzie su prestiti per 330 mld di sterline, erogato secondo due principali schemi: 1) un sistema di garanzia coperta dal governo per l'80% per i prestiti alle PMI; 2) un sistema di garanzia coordinato dalla BoE e dall'HM Treasury per sostenere la liquidità delle imprese più grandi. Da segnalare anche un meccanismo di sostegno all'occupazione offerto dal governo per il mantenimento del posto di lavoro, con cui il governo mira a evitare licenziamenti di massa nel settore privato: il governo pagherà l'80% dello stipendio dei lavoratori coinvolti.

3.c Interventi regolamentari e di supervisione in Europa e in Italia

Le Autorità di Vigilanza italiane ed europee – **EBA, ESMA, BCE/SSM,**

Banca d'Italia, SRB – e le istituzioni internazionali - IASB, Comitato di Basilea – stanno adottando una serie di misure tese a fronteggiare gli effetti sull'economia dell'emergenza determinata dalla pandemia COVID- 19. Sono misure che vanno nella giusta direzione; restano tuttavia alcune aree di criticità non ancora risolte.

Un primo filone di provvedimenti è riconducibile all'**adattamento dell'interpretazione della normativa prudenziale e contabile - presenti - alla situazione di emergenza**, nell'ottica di aumentare la disponibilità di credito e la liquidità per l'economia, ad esempio evitando effetti prociclici automatici in relazione agli assorbimenti patrimoniali conseguenza delle iniziative tese a sostenere famiglie e imprese in questa difficile congiuntura, siano esse di origine legislativa o realizzate sulla base di accordi associativi privati.

In questo ambito rientra, *in primis*, la **possibilità di utilizzare i cuscinetti (buffer) di capitale e liquidità** detenuti dalle banche, a cui sarà consentito operare temporaneamente al di sotto dei requisiti patrimoniali complessivi e degli indicatori di liquidità normalmente applicati. In tal modo si rende possibile destinare al finanziamento dell'economia un maggior volume di risorse, rispetto al limite incontrato nella disponibilità di capitale per la relativa copertura patrimoniale e nella destinazione della liquidità al soddisfacimento degli indicatori regolamentari. I provvedimenti in proposito sono accompagnati da coerenti raccomandazioni alle banche di adottare politiche prudenti nella distribuzione del capitale, sotto forma di pagamento di dividendi (o riacquisto azioni proprie) e remunerazioni variabili.

Un'altra area oggetto delle recenti misure è il **trattamento delle esposizioni oggetto di moratorie e di quelle che beneficiano di garanzie pubbliche**, ai fini dell'applicazione dei criteri di classificazione allo *status* di deteriorato (NPL), nel contesto della disciplina prudenziale.

L'obiettivo, in linea con le richieste dell'ABI, è quello di evitare che un'applicazione rigida della normativa prudenziale determini la classificazione come deteriorati – con conseguenti effetti restrittivi sull'offerta e sul costo del credito – di un ingentissimo volume di esposizioni di debitori con buon merito creditizio, che sperimentano tensioni di liquidità solo per effetto dell'emergenza e beneficiano delle misure (es. moratorie) messe in atto per superare questa fase temporanea di criticità.

In proposito, vengono tra l'altro in rilievo i profili rappresentati: a) dalla equiparazione alle moratorie *ex lege* delle moratorie accordate su base

privatistica (per effetto di accordi associativi); b) dalle valutazioni da effettuare per l'eventuale classificazione delle posizioni oggetto di moratoria come inadempienze probabili (UTP, *unlikely to pay*), che andrà fatta valutando la capacità del debitore di far fronte al nuovo piano dei pagamenti (indipendentemente dall'eventuale garanzia pubblica), ma escludendo la riconduzione di questi crediti alla categoria delle "ristrutturazioni onerose".

Analogamente, è stata affrontata la questione del **trattamento delle medesime esposizioni ai fini contabili, per ciò che concerne il passaggio ad un diverso portafoglio (stage) IFRS 9**, con particolare riguardo agli aspetti connessi al significativo incremento del rischio di credito e l'utilizzo di scenari macro nelle analisi prospettiche (*forward looking*), finalizzato alla stima della perdita attesa. Anche in questo caso, la finalità è quella di evitare la riclassificazione pressoché automatica delle posizioni che beneficiano di misure come le moratorie anche solo per fare fronte a difficoltà transitorie legate all'emergenza in atto.

Sempre in questo ambito si collocano le precisazioni fornite dalla Banca d'Italia in materia di segnalazioni alla Centrale dei rischi, che, tra le altre cose, escludono la classificazione dei soggetti finanziati a sofferenza dal momento in cui è stato accordato il beneficio.

Un ulteriore tema oggetto di attenzione, sempre nel contesto della disciplina in materia di attività deteriorate, sono le aspettative di vigilanza in relazione **all'applicazione dei livelli minimi di copertura (c.d. *calendar provisioning*) ai crediti assistiti da garanzia pubblica** legata all'emergenza in corso, qualora divenissero deteriorati. La Vigilanza BCE ha esteso a questi ultimi l'applicazione del trattamento di favore previsto in caso di garanzie da parte delle agenzie di credito all'esportazione (calendario che parte dopo sette anni). L'iniziativa della BCE è però rivolta alle sole banche significative e si applica ai soli crediti che saranno classificati come deteriorati (NPL) erogati fino al 26 aprile 2019 (cioè quelli che ricadono nell'ambito di applicazione dell'*Addendum* BCE).

Nell'azione di vigilanza si valuterà anche l'eventuale necessità (su base individuale) di rimodulare i piani relativi alla gestione e riduzione dello *stock* di NPL esistente, in conseguenza della situazione venutasi a determinare successivamente.

Dello stesso tenore sono le **dichiarazioni del Single Resolution Board che intende accordare alle banche (sempre su base individuale) la**

necessaria flessibilità nell'implementazione dei piani di risoluzione.

Un secondo filone di intervento delle Autorità è rappresentato dalle misure che, viste le criticità organizzative determinate dall'indispensabile **adeguamento delle banche alle misure di sicurezza pubblica, mirano a ridurre il carico di lavoro in modo da liberare risorse per assicurare la continuità dei servizi essenziali**. Queste misure si configurano come: i. rinvio delle scadenze per la consegna di documenti, la trasmissione di dati ed altri adempimenti, nonché delle scadenze delle consultazioni in corso; ii. rinvio dei termini per l'implementazione da parte delle banche delle misure di adeguamento richieste dall'Autorità di vigilanza (ad es. ad esito di ispezioni); iii. ridefinizione del calendario delle ispezioni in loco; iv. rinvio dello stress test europeo; v. rinvio del calendario previsto per l'implementazione di nuovi standard prudenziali (segnatamente del pacchetto di finalizzazione di Basilea 3).

4. Criticità attuali per le banche e proposte per il loro superamento in risposta all'emergenza

Nel complesso, il quadro regolamentare europeo, nonostante le flessibilità consentite, permane estremamente rigoroso specie sul fronte del rischio di credito e di elevata gravosità per il lavoro bancario specie nelle attuali condizioni di emergenza.

Rispetto alle misure nazionali, affinché i provvedimenti esplicino in toto effetti positivi sull'economia e non riducano la capacità delle banche di operare in questa straordinaria circostanza in cui alle preesistenti e sempre vigenti normative se ne sono assommate delle altre, appare necessario considerare i seguenti aspetti:

- per rendere più efficaci le previsioni in tema di moratorie occorre prevedere che la garanzia rilasciata alla banca sia riconosciuta come strumento di mitigazione del rischio di credito secondo le attuali regole europee in materia di requisiti minimi di capitale per le banche, consentendo quindi a queste ultime di ponderare a zero il relativo rischio dei finanziamenti garantiti. Per questo, occorre prevedere che la garanzia sia a prima richiesta e non sussidiaria come attualmente previsto;
- in coerenza con i maggiori margini di flessibilità accordati a livello europeo, la quota garantita deve essere elevata a un livello ben

superiore dell'attuale 33%. La modifica del quadro temporaneo degli aiuti di Stato amplia anche la gamma dei tipi esistenti di sostegno che gli Stati membri possono erogare alle imprese in difficoltà. Consente ora agli Stati membri di concedere garanzie su prestiti che coprono il 100% del rischio, questa opportunità deve essere sfruttata nei prossimi provvedimenti;

- per efficientare l'utilizzo della garanzia pubblica, occorre introdurre una norma che preveda in modo opzionale la possibilità per la banca di utilizzare la tecnica della garanzia di portafoglio (tranché cover), con una garanzia rilasciata dalla sezione del Fondo sulle prime perdite relative all'ammontare complessivo dei crediti coperti dalla garanzia;
- è necessario definire soluzioni che dando certezza ai profili di responsabilità della banca possano accelerare l'erogazione della liquidità di cui alle misure del DL 23/2020. In particolare per ridurre i tempi delle istruttorie, nei casi diversi da quello previsto dal decreto 23/2020 all'art.13, c.1 lett. M (il finanziamento fino a 25.000Euro), occorre tutelare sotto il profilo penale l'attività di erogazione di credito durante la crisi. Occorre, in altri termini, evitare che sulle banche e sugli esponenti siano trasferiti rischi che non possono in alcun caso essere riconosciuti come loro propri laddove le misure di sostegno offerte alle imprese in attuazione dei provvedimenti normativi non sortissero gli sperati effetti e le imprese cadessero in stato di insolvenza con possibili conseguenze rispetto alle procedure fallimentari;
- 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;
- è opportuno semplificare ulteriormente le modalità di accesso alla garanzia del Fondo, soprattutto in relazione alle operazioni di finanziamento di minore dimensione. In questa logica, si propone l'estensione della procedura facilitata senza valutazione del merito di

credito per le domande di garanzie relative a finanziamenti fino a 100 mila euro (dagli attuali 25 mila euro).

Rispetto al quadro regolamentare europeo va rilevato che le misure comunicate dalle diverse Autorità si sovrappongono in modo non sempre del tutto coerente e soprattutto che, nell’ambito della disciplina prudenziale, restano alcune aree di criticità non ancora risolte, incluse alcune fattispecie disciplinate nella normativa primaria per cui è necessario l’intervento del legislatore europeo. Si fa riferimento, ad esempio, al citato caso del meccanismo di svalutazione del valore dei crediti deteriorati attraverso percentuali predefinite di accantonamento automatico al trascorre del tempo (cd. *calendar provisioning*), ma anche alle tempistiche di implementazione della nuova definizione delle soglie che fanno scattare il *default* per persone fisiche e imprese.

Altro intervento significativo nella direzione prospettata dovrebbe consistere nella modifica della norma primaria (Capital Requirements Regulations – CRR) volta ad aumentare gli spazi di adesione alle norme transitorie previste per mitigare l’impatto dei più severi accantonamenti previsti dal principio contabile IFRS 9. Gli orientamenti espressi da più autorità ed organismi, tesi ad evitare automatismi nell’applicazione dell’IFRS 9, non potranno ovviare, se non in parte, ai probabili maggiori deterioramenti dei portafogli crediti; la sterilizzazione nelle fasi più calde dell’emergenza sanitaria ed economica dei correlati accantonamenti apporterebbe senz’altro sollievo. Il Comitato di Basilea è già intervenuto nel senso sopra indicato: per essere recepita in Europa tale modifica necessita di una modifica nel Regolamento citato.

5. Conclusioni

L’Italia, le Istituzioni della Repubblica, gli operatori economici e del settore bancario e finanziario, le lavoratrici e i lavoratori, le famiglie sono chiamate oggi ad affrontare una emergenza senza precedenti in primo luogo sanitaria ma con pesantissime ripercussioni economiche e finanziarie, i cui effetti sono ancora di difficile determinazione e che si protrarranno su un orizzonte temporale di incerta definizione.

L’ABI ha piena consapevolezza che le difficoltà finanziarie delle imprese e delle famiglie se non prontamente ed efficacemente affrontate si traslano presto sulle banche generando un circolo vizioso che indebolisce l’economia e ne rallenta fortemente le capacità di recupero.

L'ABI è tempestivamente e costantemente impegnata con tutte le sue risorse e nei limiti delle sue competenze di legge e statutarie a mettere in campo tutte le iniziative necessarie sia su base di accordi collettivi di natura privatistica sia per dare immediata attuazione alle misure adottate tempo per tempo dalle Istituzioni.

ABI si è fatta promotrice di accordi, fornisce tempestiva e più ampia possibile informazione attraverso circolari e comunicati stampa, collabora con le Istituzioni per fornire i propri contributi di esperienza tecnico-giuridica, si attiva prontamente nelle sedi europee per rappresentare le esigenze di temporanee modifiche al quadro regolamentare per agevolare l'erogazione della liquidità.

ABI, grazie alle consolidate e proficue relazioni sindacali, è costantemente impegnata a definire e aggiornare accordi con le rappresentanze sindacali del settore bancario per assicurare la prioritaria tutela delle condizioni di sicurezza sanitaria alle lavoratrici e ai lavoratori, condizione essenziale per consentire la continuità dell'erogazione dei servizi bancari.

All'ABI e alle banche operanti in Italia si chiede uno sforzo enorme come enorme è la sfida che siamo chiamati ad affrontare. L'ABI, le Banche e le persone che lavorano in banca sono quotidianamente impegnate in questo sforzo con responsabilità e consapevolezza, chiediamo però che siano riconosciute anche le difficoltà che quotidianamente incontriamo come tutte le altre imprese e di poter svolgere il nostro ruolo in un clima sereno e di rispetto per questo impegno.

Misure di sostegno per famiglie e imprese alla data del 3 aprile 2020

(moratorie per legge*, moratoria Abi e moratorie singole banche)

	Numero di sospensioni	Miliardi di debito residuo
	(domande o comunicazioni pervenute/accolte)	(ammontare di finanziamenti interessati dalle moratorie)
Totale	664.500	75
di cui:		
Imprese	437.500	58
Famiglie e professionisti	227.000	17
di cui:		
totale ex lege	398.000	49
mutui (famiglie e PMI) ex lege	337.000	45
di cui:		
art. 56, comma 2 lettera c)	308.000	42,3
art.54	29.000	2,7
* esclusa moratoria art 56, comma 2 lettera a) cioè aperture di credito e prestiti accordati su anticipi su crediti		
Fonte: elaborazioni e stime della task force Mef, Mise, Banca d'Italia, Abi, MCC basate su dati di 20 banche rappresentative di circa il 75% del totale attivo dell'intero settore		