

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO**

RESOCONTO STENOGRAFICO

6.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 APRILE 2020

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE **CARLA RUOCCO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Comunicazioni della Presidente:		Cappiello Stefano, <i>Dirigente Generale Sistema Bancario e Finanziario-Affari Legali del Ministero dell'Economia e delle Finanze</i> ...	4,
Ruocco Carla, <i>presidente</i>	3		18, 20, 22
Sulla pubblicità dei lavori:		D'Alfonso Luciano (PD)	14
Ruocco Carla, <i>presidente</i>	3	De Bertoldi Andrea (FdI)	13, 20
Audizione del dott. Stefano Cappiello, Dirigente Generale Sistema Bancario e Finanziario-Affari Legali del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sulle iniziative della Task Force per la liquidità del sistema bancario nell'emergenza sanitaria:		Giacomoni Sestino (FI)	10
Ruocco Carla, <i>Presidente</i> ..	3, 10, 12, 13, 14, 16,	Lannutti Elio (M5S)	16
	17, 18, 21, 22	Mancini Claudio (PD)	12
		Tucci Riccardo (M5S)	12, 21
		Vazio Franco (PD)	17
		<i>ALLEGATO: documentazione consegnata dal MEF</i>	23

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE
CARLA RUOCCO

La seduta inizia alle 8.30.

Comunicazioni della Presidente.

PRESIDENTE. Avverto che nel quadro delle audizioni con la *Task Force* per la liquidità del sistema bancario nell'emergenza sanitaria, saranno auditi il 6 maggio SACE SIMEST, società del Gruppo Cassa depositi e prestiti, specializzata nel sostegno alle imprese italiane, in particolare le PMI, e il 13 maggio il Ministero dello Sviluppo Economico.

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione in diretta *streaming* sperimentale sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del dott. Stefano Capiello, Dirigente Generale Sistema Bancario e Finanziario-Affari Legali del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sulle iniziative della *Task Force* per la liquidità del sistema bancario nell'emergenza sanitaria.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del dottor Stefano Capiello, Dirigente Generale Sistema Bancario e Finanziario-Affari Legali del Ministero dell'Economia e delle Finanze che rappresenta il MEF nella *Task Force* per la liquidità del sistema bancario nell'emergenza sanitaria.

Ricordo che su questo tema abbiamo audito il 15 aprile Banca d'Italia, il 22 aprile l'ABI e il 23 Mediocredito Centrale.

La *Task Force* è stata costituita come punto di condivisione di informazioni e di coordinamento tra le varie istituzioni e per monitorare e sostenere l'attuazione delle cosiddette « misure coronavirus », quali la moratoria dei mutui, il potenziamento e l'esenzione dell'operatività del Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese, l'ampliamento delle possibilità di accesso al Fondo Gasparrini per la sospensione dei mutui sulla prima casa con il D.L. « Cura Italia », convertito in legge, anche con i nostri suggerimenti di ampliamento della base dei beneficiari.

Le misure contenute nel D.L. n. 23/2020 « Liquidità » hanno arricchito ulteriormente il ventaglio di opzioni a favore delle imprese: la dotazione e l'operatività del Fondo di Garanzia per le PMI sono state potenziate in misura significativa con interventi per prestiti fino a 25.000 euro e altri di importo maggiore con l'assistenza della garanzia di SACE. Come ormai noto, la Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario ha raccolto migliaia di segnalazioni in merito alla reale applicazione della normativa coronavirus per poterne monitorare e sostenere l'esecutività per famiglie, imprese e professionisti e raccogliere casistiche concrete relative a difficoltà e inadempienze degli intermediari finanziari.

Le elaborazioni delle segnalazioni sono state utili a fornire al Governo dati per rafforzare i propri provvedimenti e a stimolare azioni e attività di supporto per i soggetti istituzionali coinvolti ed anche alle banche.

Nonostante il decreto « Cura Italia » n. 18/2020 sia stato convertito in legge,

anche con nostri suggerimenti di ampliamento sulla base dei beneficiari, e il decreto « Liquidità » n. 23/2020, in fase di conversione oggi alla Camera, abbia innalzato i tetti e le disponibilità del Governo a sostegno delle imprese, continuano ad arrivare segnalazioni da famiglie, professionisti e imprese su forti difficoltà a interloquire efficacemente con gli Istituti di credito, colpiti da una burocrazia pesante che prevede un sovraccarico di procedure e tempi di reazione ancora troppo lunghi per le necessità del Paese.

Do pertanto la parola al dottor Cappiello, ringraziandolo per la disponibilità manifestata a collaborare con la Commissione. Prego, dottor Cappiello.

STEFANO CAPPIELLO, *Dirigente Generale Sistema Bancario e Finanziario-Affari Legali del Ministero dell'Economia e delle Finanze*. Gentile presidente Ruocco, onorevoli componenti della Commissione d'inchiesta sul sistema bancario, consentitemi di iniziare ringraziando da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'invito a partecipare a questa audizione, ma più in generale per aver promosso questo ciclo di audizioni e aver iniziato i lavori della Commissione proprio attraverso questo dialogo con la *Task Force*.

Come ricordava la presidente Ruocco, la *Task Force* è stata promossa il 29 marzo scorso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, nella convinzione che di fronte a un evento eccezionale, senza termini di paragone, qual è quello che stiamo vivendo, è più che mai necessario che le diverse istituzioni coinvolte operino in maniera coesa e coordinata attraverso un confronto sui diversi strumenti che vengono adottati per assicurarne la coerenza complessiva, per assicurare che il loro funzionamento sia efficace ed effettivo, per garantire che vi sia una corretta comprensione e anche percezione, da parte degli utenti finali degli strumenti adottati, per monitorare i risultati che nello sviluppo, nella messa a terra degli strumenti vengono conseguiti e per darne conto doverosamente all'opinione pubblica.

In quest'ottica i lavori di questa Commissione e il dialogo che si instaura attra-

verso queste audizioni rappresenta, credo, una parte integrante del lavoro della *Task Force* e quindi siamo ben lieti di partecipare e avere queste occasioni di confronto che ci danno modo di fornire a voi progressivamente una panoramica dei risultati e dei lavori che stiamo conducendo e al contempo ricevere da voi un segnale di ritorno su quanto dobbiamo fare di meglio e di più per assicurare l'efficacia e l'effettività della nostra azione.

Detto questo, passo al contenuto della relazione che ho rassegnato. Ieri ho provato a leggerla e ho constatato che uccidere questo mio intervento, in termini di noia, quindi salterò la lettura, ma la ripercorrerò brevemente.

La relazione si articola principalmente in due blocchi: nel primo blocco cercherò di descrivere brevemente gli strumenti che abbiamo adottato, evidenziando la coerenza e la complementarietà tra gli strumenti e la filosofia di fondo dell'azione finora posta in essere. Nella seconda parte cercherò di dare conto dei lavori della *Task Force* e dei numeri che iniziano ad arrivare, numeri preliminari che danno qualche segnale positivo, pur consapevole dell'esigenza di continuare a impegnarci lungo il percorso intrapreso.

Venendo alle misure governative a sostegno della liquidità sinora adottate, come sapete, la crisi ha imposto l'adozione di una serie di misure di salvaguardia a tutela della salute pubblica e queste hanno comportato una contrazione improvvisa e inaspettata delle entrate delle famiglie e delle imprese. A fronte di questa situazione eccezionale, si è reso necessario adottare strumenti per aiutare da un lato famiglie e imprese a fare fronte alle passività già esistenti, quindi ai pagamenti già dovuti, dall'altro per facilitare l'accesso al credito, alla nuova finanza da parte delle imprese. Inoltre, la crisi di famiglie e imprese comporta anche un rischio di trasmissione al sistema finanziario in una situazione di eventuale possibile circolo vizioso tra sistema finanziario e sistema dell'economia reale che abbiamo già vissuto nel 2008, spirale perversa di meccanismo di azione e retroazione che quindi è bene evitare in

questa situazione. Siamo fiduciosi che le misure prese vadano in questa direzione e devo dire che, in ogni caso, credo che la situazione attuale sia ben diversa da quella del 2008, perché nel 2008 era una crisi determinata dalla stratificazione di una serie di comportamenti non corretti, il non corretto funzionamento di un sistema che era andato avanti per un numero consistente di anni, mentre qua ci troviamo di fronte a un episodio puntuale che, con strumenti efficaci, può essere contrastato con una capacità di reazione molto più complessa rispetto a quanto abbiamo vissuto nel 2008/2012.

A fronte di questa situazione, l'azione del Governo si è basata finora su due pilastri: l'adozione di moratorie e il rilascio di garanzie per nuova finanza, utilizzando il sistema bancario e finanziario come canale di trasmissione, come cinghia di trasmissione del supporto pubblico verso famiglie e imprese. La scelta di utilizzare il sistema bancario come canale di trasmissione è stata tentata dalla considerazione del valore aggiunto di questo strumento sotto almeno due punti di vista: la rapidità e in alcuni casi direi quasi l'immediatezza degli effetti – parlo di immediatezza con riferimento alla moratoria – e la possibilità di creare un effetto leva, che è comunque importante. Sebbene siamo in una situazione di politiche fiscali espansive, è necessario combinare il supporto pubblico con la sostenibilità della finanza pubblica e quindi la considerazione dell'effetto leva non deve essere trascurata e la riduzione dell'asimmetria informativa tra soggetto erogante e soggetto erogato.

Su questo punto, in particolare, mi preme soffermarmi, perché nelle scorse settimane c'è stato un dibattito sulle esigenze di trovare una composizione equilibrata tra la rapidità nell'erogazione da un lato e, dall'altro, l'effettività dei controlli per evitare che il supporto pubblico venga abusato nel suo utilizzo o addirittura venga utilizzato per obiettivi criminali. Bisogna trovare una composizione tra questi due vettori che spingono in direzioni opposte e l'utilizzo del canale bancario che già effettua verifiche antiriciclaggio e verifiche antimafia è

sembrata una scelta opportuna. Anche su questo aspetto i lavori della *Task Force* continueranno a monitorare che la composizione tra questi due elementi avvenga in maniera efficiente ed efficace.

A fronte di questa scelta di far perno sul sistema bancario e finanziario, è chiaro che quest'ultimo è stato sottoposto a un impegno eccezionale sul piano organizzativo e operativo, sul piano della rete e sul piano del personale e questo impegno poi, peraltro, si è innestato su una situazione obiettiva di stress dovuta all'epidemia, così come ogni altro settore produttivo. Pertanto anche l'aspetto pratico della messa in rete delle misure, degli strumenti adottati è stato un profilo a cui abbiamo dedicato particolare attenzione nel designare le soluzioni normative e le soluzioni attuative.

Di qui la scelta di utilizzare due operatori che già hanno familiarità con il meccanismo del rilascio delle garanzie: il Fondo Centrale di Garanzia per le piccole e medie imprese, gestito da Mediocredito Centrale per le garanzie alle piccole e medie imprese, ivi inclusi i lavoratori autonomi e ditte individuali e professionisti, e SACE, che ha già un'esperienza nel rilascio delle garanzie per l'esportazione.

Fatto questo cappello introduttivo sulla filosofia generale, passerei al tema della moratoria, al primo pilastro. Vorrei sottolineare che l'Italia è stata un'apripista in questo settore. È stata il primo Paese ad adottare la moratoria *ex lege, ex art. 56*. Infatti siamo stati i primi a notificare alla Commissione questo strumento. In conseguenza della nostra iniziativa, lo strumento della moratoria è stato incluso nel cosiddetto *Temporary Framework* che è la rivisitazione recente da parte della Commissione europea delle regole sugli aiuti di Stato. All'Italia sono poi seguiti molti altri Paesi: la Francia, la Spagna, il Portogallo, la Germania in considerazione dell'efficacia dello strumento della moratoria. Vorrei spendere qualche parola sull'efficacia: la moratoria ha il pregio di essere immediata negli effetti. Immediata negli effetti vuol dire che la moratoria è efficace nel momento stesso in cui il decreto legislativo, quello del 17 marzo, è entrato in vigore,

quindi è di facile utilizzo. I cittadini possono utilizzare la moratoria semplicemente mandando una mail. Questo da un punto di vista normativo, poi sul piano degli effetti sappiamo che ci sono state delle disfunzioni e tornerò su questa parte, che non voglio quindi trascurare, però sul piano del disegno normativo questa è la caratteristica della garanzia, che è immediata e di facile utilizzo.

Sul piano complessivo degli strumenti, la garanzia soddisfa i bisogni nel breve periodo e comporta solo in maniera parziale nuovi flussi di cassa. Il beneficio della moratoria è quello di sospendere le passività pregresse e comporta l'ingresso per famiglie e imprese di nuovi flussi di cassa solo per la parte del differenziale tra apertura di credito già utilizzata e apertura di credito nel complesso accordata che, su un piano macro, si stima intorno ai 60 miliardi, una cifra non trascurabile, ma nell'ambito del portafoglio complessivo che interessa la moratoria che è di 220 miliardi, 60 miliardi sono composti da possibilità di nuovi flussi di cassa e il rimanente è la sospensione del pagamento delle passività.

Ho già menzionato un numero importante, quello del potenziale bacino di somme interessabili dalla garanzia, 220 miliardi. Di questi, anticipo la seconda parte, la moratoria è stata già attivata per 140 miliardi, come ha detto ieri il Ministro e ripeterò al termine di questa audizione. Un punto sul quale c'è stata molta attenzione è quello dell'accesso alla moratoria soltanto per i soggetti *in bonis*, cioè per i soggetti che non hanno posizioni deteriorate. Questa è una scelta necessitata dal fatto che con la moratoria si impone un rischio aggiuntivo per la banca che la subisce, perché si ritarda il momento in cui la somma, che sarebbe stata liquidata in questo *medio tempore*, viene pagata e si riporta al 30 settembre. Ma, soprattutto, la decisione di limitarla ai soggetti *in bonis* ha consentito che la concessione della moratoria non comporti nessuna segnalazione e nessun problema in termini di riqualificazione del credito oggetto di moratoria. Questo è un punto sul quale all'inizio c'è stata

una non adeguata informazione, con il rischio che gli utenti e anche le banche non avessero perfetta cognizione del fatto che la moratoria non comporta alcuna segnalazione. Tale circostanza è attestata ufficialmente dalle autorità europee, la European Banking Authority e la Commissione europea, anche dopo un'attività di sensibilizzazione condotta *in primis* dalle autorità italiane che sono state le prime ad adottare la moratoria e quindi sono state anche le prime a portare all'attenzione delle autorità europee il tema della neutralità della moratoria rispetto alla valutazione del merito creditizio del soggetto che beneficia della moratoria.

Questo peraltro ha consentito che, accanto alla moratoria *ex lege*, possano essere adottate moratorie volontarie: la moratoria dell'ABI per le piccole e medie imprese, la moratoria dell'ABI sul credito al consumo, la moratoria Assofin sul credito al consumo. Tutte queste moratorie stanno progressivamente dando i loro frutti e non comportano alcuna valutazione negativa da parte della banca sul merito creditizio, né alcuna segnalazione presso la centrale rischi, proprio perché interessano una platea di soggetti *in bonis*.

Nella relazione trovate anche una rappresentazione di quanto fatto sulla moratoria prevista dal fondo di solidarietà sui mutui per la prima casa, il cosiddetto « Fondo Gasparrini » e le altre moratorie volontarie. Non mi soffermo sugli elementi, rimandando al testo. L'unico aspetto che mi preme sottolineare è il lavoro che abbiamo fatto e stiamo facendo sotto il profilo della diffusione delle informazioni, perché la moratoria del Fondo Gasparrini è stata, nel corso di questi due mesi, oggetto di interventi per migliorarne la struttura e, da ultimo, con la conversione del Decreto-Legge « Cura Italia » e con l'approvazione di un emendamento governativo, ne abbiamo ampliato la soglia per l'accesso ai mutui fino a 400.000 euro, prevedendo che possano essere sospesi anche i mutui che fruiscono della garanzia del Fondo di Garanzia per la prima casa, quindi la cumulabilità tra due benefici. Questi erano due aspetti sui quali avevamo ricevuto notizie

al MEF attraverso il canale della raccolta delle segnalazioni e mi fa piacere sottolineare che non sono state trascurate, ma si sono riverberate in un intervento concreto.

Muoverei quindi allo strumento delle garanzie che si articola in due momenti diversi. Abbiamo il Fondo Centrale di Garanzia per le garanzie alle piccole e medie imprese e la cosiddetta « Garanzia Italia » rilasciata da SACE. Il Fondo Centrale di Garanzia per le piccole e medie imprese è stato oggetto di due interventi normativi che si sono succeduti nell'arco di un mese: il primo è l'art. 49 del Decreto-Legge « Cura Italia » che ha potenziato l'utilizzo del Fondo Centrale di Garanzia sia in termini finanziari sia in termini di modalità di utilizzo. Anche qui c'è un lungo elenco di dodici punti, attraverso i quali il Fondo Centrale di Garanzia è stato potenziato nelle modalità di utilizzo dall'art. 49. In quest'ultimo, avevamo poi inserito una norma che ci avrebbe consentito di adeguare lo strumento del Fondo Centrale di Garanzia alla revisione del quadro normativo europeo che sapevamo sarebbe avvenuta di lì a pochi giorni dall'emanazione del decreto. La cosa è avvenuta. La Commissione europea ha pubblicato una comunicazione in cui si chiariscono i termini entro i quali può essere concesso aiuto di Stato in maniera compatibile con il trattato ai sensi dell'art. 107 del trattato stesso, riconoscendo che siamo in una situazione di grave turbamento dell'economia. Alla luce di questa apertura della Commissione europea, è stato emanato l'art. 13 del Decreto-Legge « Liquidità » che ha proseguito nel solco tracciato dall'art. 49, portando il massimo della garanzia erogabile dall'80 al 90 per cento, ampliando le forme tecniche attraverso cui il Fondo Centrale di Garanzia può dare nuovi crediti e prevedendo una forte semplificazione per accelerare i tempi, pur preservando i controlli.

Mi soffermerei sullo strumento dei prestiti fino a 25.000 euro che sono stati oggetto di attenzione, in particolare nelle ultime settimane. Su questo tema c'è stata una forte semplificazione. Oggi il prestito può essere concesso sulla base di una serie di autodichiarazioni il cui modello si sca-

rica dalla pagina *internet* del Fondo Centrale di Garanzia. Quello che la banca è tenuta a controllare è solo che il soggetto non abbia posizioni qualificate come credito deteriorato presso il sistema bancario, il resto è tutto oggetto di autodichiarazione. Sulla base di questa autodichiarazione, la banca può erogare questi 25.000 euro e peraltro li può erogare anche prima che il Fondo di Garanzia dia riscontro positivo. L'importante è che ricorrano i presupposti per l'erogazione. Su questo fronte posso anticipare che stiamo registrando un'impennata del ricorso allo strumento. Venerdì scorso avevo telefonato al Fondo Centrale di Garanzia: mi avevano detto 5.000 domande; ieri abbiamo fatto una nuova *conference call* di aggiornamento — facciamo una o due *conference call* di aggiornamento a settimana — e già il numero è passato a 30.000 domande. In pochi giorni abbiamo avuto un'impennata.

Per quanto riguarda i prestiti sopra i 25.000 euro è stato eliminato il requisito del cosiddetto « andamentale », cioè che per il rilascio della garanzia si andasse a vedere il comportamento dei pagamenti negli ultimi mesi. Ora il Fondo concede la garanzia solo sulla base dei dati di bilancio. Anche qua ritorna il tema dei soggetti non *in bonis*: su questo c'è stata un'apertura nell'utilizzo del Fondo Centrale di Garanzia, nel senso che vi possono accedere anche i soggetti che hanno posizioni deteriorate, a condizione che questo deterioramento sia avvenuto dal primo febbraio in poi, questo sul presupposto che, in un'ottica di risorse limitate, il Fondo Centrale di Garanzia verrà potenziato. In questo senso non voglio anticipare nulla e non so ancora quale sarà, ma si parla di un potenziamento. Le risorse sono cospicue. È chiaro che da un lato c'è l'esigenza di consentire l'accesso al Fondo al numero più ampio possibile di soggetti, dall'altro però i soggetti che hanno una qualità del merito creditizio più bassa comportano accantonamenti più alti e quindi consumano più risorse e potrebbero non essere il modo più efficiente di utilizzare tali risorse, perché alcuni di questi potrebbero non essere in grado di restituire la somma; c'è una certa

correlazione tra tempo per il quale si è stato *non-performing* e probabilità di restituzione della somma. Si chiama « *vintage* » in termini tecnici, però c'è una correlazione. In tal caso occorre compiere una scelta tra questi due termini: possibilità di accesso al maggior numero di persone ma impiego efficiente e obiettivo di queste risorse pubbliche in maniera che siano utilizzate in impieghi produttivi. È stata fatta la scelta di consentire ai crediti deteriorati di accedere dal primo febbraio, quindi coloro che diventeranno deteriorati a causa della crisi, avranno accesso al Fondo ed è stato anche consentito di accedere al Fondo ai crediti che sono oggetto di ristrutturazioni giudiziarie dal primo gennaio in poi, a condizione che abbiano riiniziato un percorso di pagamento, anche se sono qualificati « deteriorati », perché in base alla disciplina bancaria, se riinizi a pagare per i dodici mesi successivi sei qualificato come « deteriorato in cura ». Questo è il termine tecnico. Nella norma si dice che se hai riiniziato a pagare, anche se sei qualificato « deteriorato », perché sei ancora in questo periodo di prova, hai comunque accesso al Fondo Centrale di Garanzia.

Accanto al Fondo Centrale di Garanzia, che eroga prestiti fino a un massimo di 5 milioni, abbiamo istituito « Garanzia Italia » per dare prestiti a tutte le imprese, prestiti superiori ai 5 milioni. Quindi il disegno è che una piccola e media impresa si rivolga al Fondo Centrale di Garanzia per prestiti fino a 5 milioni e, nel caso abbia bisogno di prestiti superiori a 5 milioni, a SACE. Anche qua c'è un rapporto di complementarità, di residualità tra SACE e il Fondo Centrale di Garanzia. Nel configurare lo strumento della garanzia SACE si è riproposta l'esigenza di trovare una composizione adeguata tra l'obiettivo della rapidità nell'erogazione e l'istituzione di presidi efficaci per evitare abusi della garanzia, usi eccessivi della garanzia e, peggio ancora, utilizzi criminali della garanzia. Trascuro i meccanismi di funzionamento, le condizioni economiche e i vincoli di destinazione che impegnano e caratterizzano comunque la garanzia. Sono importanti, li trascuro solo per l'economia di

questo intervento, anche per lasciare spazio alla sessione delle domande.

Vorrei concentrarmi su questo *tradeoff* tra rapidità e presidi. La rapidità viene perseguita attraverso un sistema informatico. Abbiamo il portale « Garanzia Italia » operativo sul sito di SACE. È già operativo e in due settimane è stata predisposta tutta la macchina documentale, procedimentale e informatica, sono state distribuite e concordate con il sistema bancario le procedure e i protocolli e ieri è stata emessa la prima garanzia SACE nei confronti di un imprenditore di un pastificio. Sono nella *pipeline* un numero abbastanza promettente di pratiche. Ieri il Ministro ha dato i primi numeri. Ha parlato del fatto che SACE sta seguendo 150 pratiche di rilascio della garanzia e ci sono gli intermediari. Stanno dando segnali di un interesse. Riguardo alle modalità di erogazione della garanzia, ci si reca in banca, si chiede il finanziamento, la banca istruisce l'istruttoria e la manda a SACE attraverso il portale Italia e SACE nel tempo di due, massimo tre giorni, è in grado di rilasciare la garanzia. Questo per le procedure semplificate fino a 375 milioni di prestito. Quando ci sono tutti i presupposti, questo avviene in maniera molto rapida.

Sul tema dei presidi per assicurare il rispetto dei vincoli di destinazione e per evitare l'utilizzo criminale o abusi, il protocollo previsto da SACE prevede un sistema di tracciabilità degli impegni che vengono assunti dal prenditore di finanza: tracciabilità in via preventiva e in via successiva. La tracciabilità in via preventiva è assicurata attraverso la creazione di un conto corrente destinato, dove confluisce il finanziamento. Questo conto corrente destinato consente di tracciare come vengono utilizzate queste somme e se vengono utilizzate in conformità con gli impegni assunti, i vincoli di destinazione. Voi sapete che il prestito può essere utilizzato soltanto per spese di capitale circolante o investimenti produttivi o spese del personale in Italia. Controlli *ex post* verranno poi effettuati a campione da parte di SACE. Il primo tema è, pertanto, quello della trac-

ciabilità attraverso il conto corrente destinato.

Il secondo è quello dell'autodichiarazione. Il disciplinare SACE fa ampio utilizzo dell'autodichiarazione, è costruito sullo strumento dell'autodichiarazione con le conseguenze di tipo civilistico e penale che conseguono qualora all'autodichiarazione sugli impegni consegua un comportamento non conforme ad essa. I controlli antimafia sono doverosi e saranno eseguiti da SACE che, tra l'altro, al fine di assicurare la speditezza di questi controlli, ha concluso un protocollo con il Ministero degli Interni.

Passando ai lavori della *Task Force*, questa è stata istituita in maniera informale il 29 marzo scorso e la composizione è cresciuta nel tempo con il crescere degli interventi e degli attori istituzionali. È una *Task Force* che personalmente credo si stia rivelando molto utile, perché ci stiamo muovendo in un territorio inesplorato in cui occorre assicurare degli obiettivi. Il primo obiettivo è avere una cabina di coordinamento e di scambio di informazioni tra i principali attori istituzionali coinvolti, ivi compreso il Parlamento, nella convinzione che di fronte a strumenti innovativi e straordinari, quali quelli che stiamo mettendo in pratica, è inevitabile che ci siano incertezze interpretative, difficoltà di diffusione dell'informazione e difficoltà di percezione. Pertanto gli attori istituzionali preposti all'interpretazione e all'applicazione è bene che si coordinino in modo da avere posizioni coincidenti e convergenti, perché la schizofrenia nell'azione pubblica è altrimenti portatrice di danni importanti. Quindi il primo obiettivo è interpretazione condivisa e applicazione condivisa.

Il secondo è la raccolta e l'accenramento dei dati a disposizione dei diversi soggetti: strumenti diversi, dati diversi vanno concentrati, resi omogenei e condivisi con voi, con il pubblico, anche ai fini del monitoraggio nel divenire, perché alcune situazioni cambiano, ad esempio quella dei 25.000 euro, ed è bene avere il polso della situazione nel suo divenire. Per questo motivo stiamo conducendo rilevazioni settimanali.

Occorre identificare i problemi attuali, i rischi operativi, le eventuali situazioni patologiche, che possono avere carattere sistemico o possono essere casi individuali. In entrambi i casi bisogna agire. Ovviamente è più facile individuare i casi di carattere sistemico mentre quelli individuali richiedono un forte coordinamento tra i diversi attori istituzionali e quindi anche lo scambio delle segnalazioni, come già sta avvenendo anche con voi e vi ringrazio ancora per questo.

Riguardo al tema delle modalità di comunicazione al pubblico, finora abbiamo lavorato in una composizione a geometria variabile: a seconda dei temi trattati ci si riunisce tra esperti di comunicazione piuttosto che esperti di interpretazione o esperti informatici. Accanto alla condivisione e trattazione delle questioni interpretative e delle questioni *de iure condendo* finora in queste prime settimane l'azione della *Task Force* è stata dedicata soprattutto a due temi: la raccolta e l'analisi dei dati e la gestione delle segnalazioni che ci arrivano.

Partirei dalla gestione delle segnalazioni. Per ora le segnalazioni che riceviamo appartengono a due categorie: quelle che sono volte a generali richieste di informazioni, quelle quindi informative, e quelle che sono volte a segnalare la lacuna nel disegno normativo, soggetti che ad esempio ci segnalano che loro sono esclusi da alcuni benefici. Ho fatto l'esempio del Fondo Gasparri che era cappato a mutui di 250.000 euro; l'abbiamo portato a 400.000 euro fino al 31 dicembre. L'idea del Fondo Gasparri era che non desse aiuto a mutui troppo elevati, ma in una situazione quale quella attuale si è ritenuto opportuno elevare questo tetto. Quindi segnalazioni generiche e segnalazioni maggiormente circostanziate di irregolarità e di disfunzioni individuali. Abbiamo adottato questo sistema di classificazione e stiamo condividendo le segnalazioni, lavorandole e traducendole in domande e risposte nelle *Frequently Asked Questions* (FAQ), che vengono pubblicate sui nostri siti. Abbiamo un sistema di rinvio incrociato tra i vari siti per assicurare una centralizzazione anche delle FAQ,

quindi per dare risposta alle richieste di informazioni.

Poi abbiamo il problema delle patologie individuali e su quelle facciamo rinvio alla casella postale della Banca d'Italia, quella sugli esposti: la Banca d'Italia è avvertita e sta predisponendo sistemi per gestire anche questo tipo di segnalazioni.

Venendo alla raccolta dati, l'ABI ha fatto una prima rilevazione il 3 aprile sulla base di una raccolta informale. A questa è succeduta una raccolta formale della Banca d'Italia che avviene con cadenza settimanale. I risultati dell'ultima rilevazione risalgono a venerdì scorso, ma c'è un *lag* temporale tra il momento in cui vengono raccolti e la data a cui si riferiscono quei risultati. Pertanto, nella rilevazione che abbiamo avuto il 24 aprile, i dati si riferiscono al 17 aprile e da questa emerge la considerazione che la moratoria sui prestiti, sebbene abbia stentato all'inizio a partire o ci siano state delle carenze nei rapporti nelle comunicazioni, sta dando i primi frutti, perché sono arrivati 1,3 milioni di domande e comunicazioni di moratoria sui prestiti per circa 140 miliardi. È bene rilevare che nel momento in cui la comunicazione arriva è immediatamente efficace e quindi in quel momento scatta la moratoria ma gli effetti retroagiscono al momento in cui è stata presentata la domanda. Quindi anche quando parliamo di domande che ancora devono essere accolte, l'importante è tenere presente che l'accoglimento della domanda retroagirà al momento in cui è stata presentata. Quindi abbiamo 1,3 milioni di soggetti interessati alla moratoria per un totale di moratorie ad oggi di 140 miliardi, numeri che rispetto alla situazione iniziale, fanno ben sperare.

Per quanto riguarda il Fondo Centrale di Garanzia, anche qui stiamo registrando un forte incremento della domanda. Ad oggi sono arrivate circa 39.000 richieste di utilizzo della garanzia e rilascio della garanzia corrispondente e 20.800 riguardano i 25.000 euro con percentuale della copertura al 100 per cento. Come dicevo, questo numero è incrementato. Negli ultimi tre/quattro giorni è quadruplicato. Nel complesso il Fondo Centrale di Garanzia ha

dato garanzie per un importo di 3,6 miliardi di euro di finanziamenti, di cui 450 milioni di euro riferiti alla garanzia al 100 per cento per i 25.000 euro. Insomma, mi sembra che da questi numeri si possa trarre un segnale di relativa positività. Dico relativa perché non vogliamo affatto trascurare i problemi. Il numero di segnalazioni di cui parlava la presidente ci induce a tenere alta la guardia e a continuare in questo senso e tuttavia quando vediamo i numeri, dobbiamo sempre considerare che essi riguardano milioni di soggetti; di conseguenza, le percentuali e i numeri in valore assoluto di migliaia di segnalazioni non vanno trascurati, ma vanno considerati in rapporto al fatto che stiamo parlando di un'operatività che riguarda milioni di persone; 1,3 milioni di persone, ad esempio, nel caso della moratoria hanno avuto la loro domanda consegnata e soddisfatta. Detto questo, voglio assicurare che continueremo a lavorare per contribuire a un continuo miglioramento del funzionamento delle misure, ad aggiornare settimanalmente e a mettere a disposizione dell'opinione pubblica e di questa Commissione il patrimonio informativo, al fine di una compiuta valutazione dell'efficacia e dell'efficienza di ciascuna delle misure attivate. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Onorevole Giacomoni, prego.

SESTINO GIACOMONI. Grazie, presidente e ringrazio il dottor Cappiello per la sua relazione. Ci ha risparmiato la lettura, però ha fatto comunque una relazione dettagliata e lo ringrazio anche per il suo ottimismo, perché lei è abbastanza fiducioso dei dati che ci sta fornendo. Io le dico la verità, sono meno ottimista perché partecipando alle audizioni in Commissione finanze con tutte le categorie, oggettivamente da lì viene un grido di dolore e di allarme. Tutti ci dicono che il Decreto « Liquidità » non sta funzionando, ma semplicemente perché la liquidità non sta arrivando alle imprese e questo è un dato oggettivo. Tra l'elencazione dei problemi c'è la rapidità, cioè il fatto che in altri Paesi strumenti simili hanno prodotto soldi sul

conto corrente, da noi ancora stanno compilando dei moduli. Quindi mancanza di rapidità dovuta a un eccesso di burocrazia, dovuto a un eccesso di richieste di documentazione. A volte anche quando, come nel caso dei 25.000 euro, è richiesto un unico documento, veniamo a scoprire che di fatto è un documento che si deve stampare e compilare in maniera cartacea. In un'epoca in cui c'è l'*home banking* ci sembra assurdo. Quindi la rapidità si può risolvere secondo me solo con autocertificazioni e controlli *ex post*.

Un altro problema che tutti ci segnalano è il fatto che, pur quando mai avranno accesso ai prestiti, li dovranno restituire in sei anni e anche questa è una cosa che al momento nessuno si sente in grado di fare, perché non si sa tra sei anni in che condizioni sarà l'azienda.

L'altra lamentela riguarda la garanzia del 100 per cento che in realtà non viene estesa neppure agli importi fino a 800.000 euro e questo moltiplica i tempi di istruttoria delle banche.

Un'altra lamentela che fanno in molti è che non vi è la certezza di un tasso di interesse massimo per quanto riguarda gli importi sopra i 25.000 euro.

Di fronte a questi problemi che ascoltiamo da circa una settimana, vedere ieri al TG il Presidente del Consiglio che chiede un atto d'amore alle banche, mi lascia molto perplesso, perché qui non si tratta di amore, qui in realtà si tratta di mancanza di certezze, certezze che dovrebbe dare proprio il Governo e in questo caso si tratta di eccesso di burocrazia.

Io approfitto della sua presenza per capire che cosa si può fare, visto che lei è un dirigente del tesoro e quindi è tra quelli che materialmente scrivono i testi. Forse, agli occhi degli imprenditori, lei è il burocrate come io sono il politico e quindi non siamo due bellissime categorie agli occhi dei cittadini, però siamo qui tutte e due alle otto e mezzo di mattina nel tentativo di migliorare il provvedimento.

Quindi le chiederei: che cosa si può fare veramente, voi come burocrazia e noi come parlamentari, per migliorare il testo ma, al tempo stesso, per tutelare quegli ammini-

stratori di banca che ci sono venuti a dire che uno dei motivi per cui c'è questa lentezza è per il rischio che saranno accusati di un reato penale se dovessero erogare in maniera celere senza fare i dovuti controlli?

Un dubbio mi è venuto nel tempo. Lei dice con entusiasmo che, credo ieri, è stata risolta la prima pratica di SACE. A me spaventa che ne sia stata fatta solo una oggi, così come mi preoccupa che sono 150 soltanto le pratiche istruite. Allora io mi chiedo: a che cosa serve il doppio passaggio a SACE? La garanzia è dello Stato. Perché abbiamo messo dentro SACE che deve fare una seconda istruttoria, non si potrebbe eliminare? A che serve moltiplicare i passaggi? La trovo veramente una cosa strana.

L'ultima domanda che le volevo porre riguarda l'altro grido di dolore. Noi sappiamo che ancora oggi, perché l'abbiamo saputo da una conferenza stampa confusa, l'unica certezza è che molte attività commerciali non riapriranno prima del primo giugno. Io sono il primo a voler tutelare i lavoratori e quindi grazie al cielo c'è la cassa integrazione. Molti imprenditori hanno arrotondato l'80 per cento previsto, portandolo a 100. Non sarebbe il caso che noi ci occupassimo di fare anche un'integrazione di cassa per tutte le attività commerciali, commercianti, artigiani, liberi professionisti? Il famoso fondo perduto. Finalmente ho sentito il Ministro dello Sviluppo dire che nel decreto di aprile – quindi mi auguro che venga fatto tra oggi e domani, perché poi aprile è finito – ci sarà il fondo perduto. Allora a me viene un dubbio: lei ci ha detto che stanno arrivando molte domande per i 25.000 euro. Il commerciante, l'artigiano, il professionista che hanno accesso ai 25.000 euro, se poi a maggio ci sarà fondo perduto che faranno? Perché chi chiede un prestito e con la fortuna lo ottiene, poi si trova magari che, avendo ottenuto il prestito gli si impedisce di avere il fondo perduto o, peggio, si trova a dover pagare rate di un prestito che poi non gli serve più. Credo che, soprattutto voi che fate parte della *Task Force* liquidità, ci dovette aiutare a risolvere tali questioni, perché poi ci torneranno contro tutte, in

primis al Governo, ma anche a noi parlamentari dell'opposizione che siamo qui nel tentativo di migliorare questo testo. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Tucci, prego.

RICCARDO TUCCI. Buongiorno. Grazie, direttore Cappiello.

Le volevo domandare se lei è al corrente che ci sono alcune filiali che, al momento in cui l'imprenditore chiede i famosi 25.000 euro, rispondono, nonostante la garanzia dello Stato, di non poter erogare il prestito e se sa darmi in proposito eventuali soluzioni e le risposte da dare. Perché, a parte la garanzia dello Stato e il fondo perduto che ha citato poco fa il collega, non so cosa si può rispondere a un direttore di banca che dice a un imprenditore: «Guarda, la tua azienda in questi mesi ha perso troppo fatturato e quindi non sei più solvibile per avere i prestiti nonostante la garanzia dello Stato.». Cosa gli si dice a questa persona e come ci si può muovere? Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei, onorevole Mancini, prego.

CLAUDIO MANCINI. Grazie presidente e grazie al dottor Cappiello per la dettagliata, chiara e razionale illustrazione del lavoro della *Task Force* e più complessivamente dei suoi uffici.

Io intanto faccio una considerazione politica, visto che nelle prossime due settimane concluderemo il ciclo di audizioni sulla *Task Force*.

Ritengo che sia confermata la validità della scelta di dedicarci, come Commissione banche, a questo lavoro di sostegno e sollecitazione agli apparati pubblici, perché i provvedimenti arrivino rapidamente a compimento, perché questo è — lo diceva anche il collega Giacomoni — ciò che, come parlamentari, registriamo quale principale sollecitazione dal Paese, cioè la necessità che i provvedimenti arrivino e atterrino.

Riguardo a questo sono particolarmente soddisfatto del dato sull'impennata delle domande per i 25.000 euro. Spero che a ciò abbia contribuito una migliore informa-

zione del sistema bancario attraverso le circolari che sono state emanate, soprattutto sul fatto che non poteva essere richiesto l'utilizzo di tali risorse per precedenti scoperti di conto. Adesso è importante che ci sia attenzione all'approvazione e all'erogazione, mentre sulla moratoria il meccanismo della retroattività effettivamente funziona, ne ho segnalazioni, per cui al momento dell'approvazione avviene anche lo stralcio delle rate di mutuo già pagate. Pertanto questo è un meccanismo che mi pare stia procedendo in automatico. Per i 25.000 euro è poi rilevante il momento dell'erogazione concreta e quindi attenzione su questo punto.

Nel merito volevo sollecitare alcune questioni, anche se minori ma significative. In particolare una riguarda l'accesso al Fondo di Garanzia dei soggetti non imprenditoriali, tipicamente quelli del terzo settore, su cui io ritengo si debba fare una riflessione. Nella definizione di PMI si utilizza un aspetto dimensionale, non per forza il carattere imprenditoriale, mentre nella nostra legislazione l'accesso al Fondo di Garanzia è limitato ai soggetti che sono iscritti al registro delle imprese delle Camere di Commercio. Questo non consente l'accesso al Fondo di Garanzia di soggetti che per dimensione sarebbero classificabili come piccole e medie imprese e che hanno attività economica ma che, non essendo iscritti al registro delle imprese perché hanno altra natura giuridica — i soggetti del terzo settore tipicamente, ma anche le associazioni non riconosciute da altri soggetti, per esempio quelli che si avvalgono delle possibilità della finanza etica e tutto questo filone di attività — non rientrano tra i soggetti che possono accedere al Fondo di Garanzia, perché non imprenditoriali. Io ritengo che su questo vada fatta una riflessione.

Le chiederei, inoltre, una considerazione sul ruolo dei confidi che sono citati nel provvedimento del Decreto «Liquidità» in relazione a un'ulteriore possibilità del 10 per cento di garanzie di cui le imprese possono avvalersi. Come vedete voi questo sviluppo del ruolo dei confidi e anche gli effetti di altre misure minori? Penso all'in-

nalzamento della quota del microcredito da 25.000 a 40.000 euro o anche la norma, che è stata inserita, che consente al credito sportivo di dare credito alle associazioni sportive dilettantistiche anche per la liquidità e non solo per gli investimenti.

Quindi le sottopongo queste tematiche minori e anche strumenti meno centrali rispetto alle grandi garanzie di SACE per le grandi aziende, che però danno il senso di un'attenzione alle tante articolazioni del Paese e anche all'utilizzo di strumenti più vari.

Per il resto ritengo, presidente, che, finito questo ciclo di audizioni, si possa programmare non con ciascun soggetto, ma forse con la *Task Force* in quanto tale, un ulteriore approfondimento tra una settimana/quindici giorni proprio per trasmettere il messaggio di un Parlamento attento e vicino allo sforzo di far atterrare questi provvedimenti. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Senatore De Bertoldi, prego.

ANDREA DE BERTOLDI. La ringrazio anch'io per la sua presenza e la sua relazione. Parto da una considerazione che viene fatta nella relazione e che mi pare sia stata fatta anche a voce: «Siamo stati i primi a prevedere le moratorie.». Con un po' di amarezza, però voglio pensare che gli imprenditori che si rivolgono a noi, a noi tutti della maggioranza e dell'opposizione, sono coloro che hanno visto i loro colleghi d'oltralpe ricevere molto prima di noi i soldi, il denaro vero. Quindi non ne farei una questione di primati, forse credo che sia meglio sorvolare sulle competizioni in questi ambiti per non aggravare la posizione.

Tornerò poi sulla moratoria e arrivo invece a un punto: le disfunzioni che ci sono state e che ci sono, e questo è particolarmente vergognoso, sugli importi fino a 25.000 euro, quindi quelli dove la garanzia è al 100 per cento. Purtroppo ci sono state e ci sono ancora, perché ci risulta che non solamente — l'ho detto più volte — qualche piccola banca che fa caso a sé, ma anche banche importanti di livello nazionale hanno

e persistono nel chiedere bilanci, documentazioni, venendo meno a quello che dovrebbe essere il dettato della normativa e anche le considerazioni che la stessa ABI ci ha esposto. Tuttavia ciò continua, creando problemi agli imprenditori, ai commercianti e agli artigiani.

Per quanto riguarda poi le posizioni oltre i 25.000 euro, laddove la garanzia dello Stato non è totale i tempi, ma penso che non si necessitasse di un esperto del mondo bancario per poterlo prevedere, saranno sicuramente più lunghi e io penso che prima dell'estate non si riuscirà a dare riscontro alla complessità delle domande proprio per una questione di operatività. Queste disfunzioni saranno in parte dovute sicuramente al sistema bancario, in parte a una normativa non scritta in modo troppo preciso o che non prevede delle conseguenze per chi non la applica in modo corretto, nel senso che, se chi la deve applicare ha poi dei margini di discrezionalità, ovvero non è soggetto a particolari controlli e punizioni, è ovvio che la può interpretare più a suo favore. Il problema è capire se è più una pecca da parte della normativa o più da parte delle banche, ma quando si cerca di confondere le acque, non si fanno mai gli interessi dei cittadini.

Tutti i decreti che si sono susseguiti hanno ancora una volta denotato una burocrazia imperante nel nostro Paese, cioè noi vogliamo sempre complicare tutto, rendere i passaggi più complicati, passare attraverso le banche, tra SACE, il Fondo di Garanzia, le cose semplici per noi italiani, purtroppo non esistono. Allora, poiché in questa sede di palazzo San Macuto si riunisce un'altra Commissione alla quale ho l'onore di partecipare, la Commissione bicamerale di vigilanza sull'anagrafe tributaria, mi piace domandare a lei, come burocrate, io da politico, se non pensa che sarebbe stato molto più semplice utilizzare l'anagrafe tributaria. In altre parole, utilizzare tutte le conoscenze che noi abbiamo sulle partite IVA italiane, che oggi sono pressoché totali, per fare in modo, copiando magari quello che ha fatto la Germania, che il MEF anticipasse direttamente, in funzione di parametri dimensio-

nali, dei dipendenti, eccetera, degli importi alle nostre partite IVA già un mese, un mese e mezzo fa, bypassando banche, SACE, i fondi di garanzia, per dare tempo di fare tutto quanto è qui previsto in modo più sereno, più tranquillo, più controllato. Poi si sarebbe certamente potuto permettere alle banche e ai fondi di garanzia di effettuare eventuali controlli sulle perdite di fatturato. Lo Stato può riconoscere quella che è la necessità nell'immediatezza e lo poteva fare, perché, ribadisco, poteva con l'anagrafe tributaria arrivare direttamente nelle tasche del cittadino. Lo fa quando preleva, non vedo perché non lo possa fare quando deve concedere. Questo avrebbe garantito da una parte più serenità per l'imprenditore nel vedere un'immediata risposta dello Stato, dall'altra avrebbe permesso un maggiore perfezionamento delle procedure per definire esattamente quale dovrebbe essere la quota di fondo perduto, quale potrebbe essere un ulteriore credito da concedere. La burocrazia è necessaria in certi momenti, ma in certi altri serve più che altro la semplificazione e l'immediatezza. Spero di essere stato chiaro in questa domanda che le pongo in quanto persona della struttura e quindi del ministero.

Concludo intervenendo sulle moratorie. Non apprezzo, anche se questa è più una considerazione politica, che la moratoria spesso non sia stata concessa a imprese che non erano sull'orlo del fallimento, ma che semplicemente avevano avuto qualche difficoltà. Anche cristianamente so che i primi che vanno aiutati sono i più deboli, non dovrebbero essere i più forti, se non altro perché i più forti spesso non ne hanno neanche così bisogno. Magari chi sta bene, anche se per quindici giorni mangia di meno, non muore di fame. Chi invece è piuttosto esile ed è in crisi, se sta due giorni senza mangiare, rischia lo svenimento. Allora sono proprio quelle imprese che avevano delle difficoltà che avrebbero avuto più bisogno di tutti dell'aiuto, invece la moratoria l'abbiamo data a chi sta bene. Anche su questo aspetto ho delle grosse riserve. Naturalmente non è lei il responsabile, ma ci tenevo a sentire complessivamente un suo parere.

Sempre sulle moratorie, ci sono delle situazioni nelle quali le banche vogliono applicare gli interessi sul periodo di sospensione. Anche questa è una richiesta che nell'ottica bancaria ha ogni crisma di legittimità e di coerenza, ma ritengo che nell'ottica dell'aiuto alle imprese in difficoltà sicuramente non sia coerente.

Sempre sulle moratorie, ritengo che la sospensione vada bene, però dovrebbe essere conseguente, e non mi pare che lo sia, a uno slittamento dei termini. Se, cioè, un mutuo viene sospeso per sei mesi per arrivare al 30 settembre, dovremmo essere certi che in settembre non si debba ricominciare a pagare la rata di settembre, di ottobre e le rate dei cinque/sei mesi precedenti, ma si dovrebbe semplicemente far slittare in avanti di ulteriori sei mesi, in modo che, se il mutuo doveva finire il 31 dicembre del 2022, finirà il 30 giugno del 2023. In questo modo le imprese non avrebbero problemi, perché ricomincerebbero a pagare il loro debito postdatato di «X» mesi, quando le cose fossero auspicabilmente migliorate. Questo dovrebbe essere, ma mi risulta che in realtà non sia così. Spero di poter avere un riscontro da lei. Grazie.

PRESIDENTE. Senatore D'Alfonso, prego.

LUCIANO D'ALFONSO. Presidente, grazie. Mi prenderò qualche minuto nel quadro del tempo consentito.

Anch'io, come hanno detto i colleghi ed è stato richiamato dall'onorevole Mancini, sono soddisfatto della completezza del nostro dirigente del MEF, il dottor Cappiello. Quanto alla chiarezza della sua relazione e all'eshaustività del quadro, della fotografia che ci ha presentato, scherzosamente, mi verrebbe da dire che sembra quasi di stare in Vaticano: per ogni periodo, c'è il dirigente idoneo. L'altra volta avevamo Rivera in quel tempo, adesso abbiamo lei e mi sembra, apprezzandolo, che lei si sia sentito istituzionalmente coinvolto nel valorizzare ciò che si è fatto e nel mettere in evidenza che quello che resta da fare non è impossibile metterlo a segno.

Vorrei in proposito fare una sottolineatura. Noi ci siamo trovati come ordinamento davanti a tale questione. Le misure di sostegno all'economia delle imprese e delle famiglie le affidiamo al sistema bancario o ad altre articolazioni organizzative dell'ordinamento. La scelta del sistema bancario quanto all'utilizzo di queste misure, secondo me, ci vede come Italia concordi, non da adesso, ma dal 1996, quando illustri decisori del Governo — penso a Isaia Sales, Macciotta, penso anche a quella prima parte dell'esperienza di Governo di Tremonti — per la gestione dei patti territoriali si rivolsero alle banche. Lo fecero per due ragioni: lo dico anche a chi ha avuto modo di coltivare questa ritrosia o atteggiamento critico nei confronti della condotta delle banche. Le banche garantiscono pervasività territoriale, cioè presenza diffusa sul territorio, tradizione di utilizzo della tecnologia, tradizione organizzativa, tradizione di discernimento nel merito, cioè quella che il professor Cassese chiamerebbe « attività ispettiva di discernimento ».

Qual è adesso il punto del quale ci dobbiamo occupare? Noi abbiamo messo in campo delle norme con notevole copertura finanziaria e questo va riconosciuto. Anche l'opposizione politica deve riconoscere la velocità nel mobilitare capienza di risorse e nell'immaginare sia un'attrezzatura normativa che un procedimento, però noi vediamo che rispetto ai procedimenti, in un quadro di soddisfazione che anche i numeri riportano, che gli interventi precedenti hanno anche riconosciuto, in particolare alcuni, ci sono state e ci sono delle distonie. Adesso il punto è: in una fase come questa, su dieci casi se otto ne funzionano e due conoscono una interlocuzione difficoltosa, c'è il rischio che i due casi che conoscono istruttoria difficoltosa facciano notizia e gli otto, quelli che vanno a successo, non la facciano.

La presidente Ruocco ha attivato quello spazio digitale per raccogliere le problematiche di chi scrive con sofferenza, la Banca d'Italia ha fatto lo stesso, lo stesso voi con il quadro che avete fatto oggi e lo ripeto, un quadro davvero lavorato e lavorabile che ci consente di espletare la funzione di indi-

rizzo e controllo. Noi dobbiamo immaginare qualche correttivo in più anche per togliere lo zero virgola, perché lo zero virgola opera su quella dorsale che si chiama « la fiducia », rompe la dorsale della fiducia e da Adam Smith in poi l'elemento fondamentale dell'economia è la fiducia, che è una specie di simpatia individuale, fattasi collettività. Per determinare l'assenza dell'errore il legislatore dalla notte dei tempi ha concepito due strumenti: o la sanzione o il premio.

Io per trent'anni ho fatto l'amministratore a sedici ore al giorno e mi sono formato alla scuola di Gianfranco Miglio che dice che amministrare di più di magistero il *minus* di amministrare e di più del *magis* di magistero, perché c'è l'infinito dei casi possibili della realtà dell'amministrazione e come i punti di un segmento sono infiniti, infiniti sono i casi che si possono riscontrare in una procedura figlia di una legge.

Detto questo, è immaginabile secondo lei, visto che lavora nella *Task Force* e per quanto mi riguarda ha più forza il costituito conoscitivo della *Task Force* che il *fiat* della legge, prefigurare un tempo di durata dell'istruttoria? Colleghi, lo dico anche a voi in una specie di anomalia espressiva, è immaginabile la prossima volta o adesso che si definisca un tempo massimo di istruttoria? Certo, io non voglio, collega Vazio, rendere tutto come se fosse l'istruttoria di un'osservazione al piano regolatore dove si dà il tempo massimo, non voglio sottoporre tutto sul bancone della legge n. 241/90, ma immaginare un tempo massimo dell'istruttoria e dell'erogazione. Perché, guardate, giudichiamo un'istruttoria fruttuosa, ciò che si definisce in un tempo indeterminato, magari non nel momento del bisogno. Se si definisce a novanta giorni, che succede poi?

Mi avvio alla conclusione. L'autodichiarazione è stata una grande conquista, l'ho detto anche in un'altra circostanza, però dico anche che ci si doveva arrivare prima, si doveva partire con l'istituto dell'autodichiarazione, anche per la forma pattizia che evoca: un pezzo di responsabilità se lo prende chi firma, chi sottoscrive per la parte agente, perché se l'assenza di auto-

dichiarazione mi allunga senza tempo il termine istruttorio, è bene che si valorizzi questa forma pattizia di assunzione della responsabilità.

Volevo anche chiederle se lei crede che alla fine di questa traversata nel deserto si possano fare delle distinzioni, giudicando Banca Popolare di Bari come quella che si è comportata peggio, soprattutto all'inizio. In quelle ore micidiali che abbiamo patito ci sono banche che si sono comportate molto bene. Ce ne sono alcune che hanno dimostrato di avere a cuore l'Italia. È immaginabile, secondo lei, in chiave amministrativa gestionale successiva o in chiave normativa che si valorizzi anche la premialità del lavoro? Io mi ricordo il 1996. De Rita fece un bellissimo articolo, dicendo: «A volte le banche sanno fare più dello Stato, quando vogliono.».

PRESIDENTE. Grazie per l'intervento. Il senatore D'Alfonso mette sicuramente in evidenza un tema, quello di avere dati oggettivi a disposizione. D'altronde noi viviamo in un momento di emergenza dove anche sulle terapie intensive, sui dati sanitari purtroppo c'è tanta insicurezza. Ciò non toglie che, anche quando non si dovessero avere le percentuali di patologico rispetto al fisiologico, rispetto a ciò che è andato a buon fine, ci sono forme di patologia che non devono esistere. Questa è una Commissione volta a considerare le anomalie e quindi ci saranno tanti casi che stanno andando a buon fine, però dall'altra parte ci sono delle distorsioni che non devono esistere. È come dire che, se il virus sta colpendo solo una parte della popolazione, allora va bene perché sul totale complessivo della popolazione prevalgono i casi di buona salute rispetto a quelli di patologia. Questo non significa che non sia una situazione da tenere sotto controllo.

Peraltro alcune risposte delle banche non ci danno un grande senso di sicurezza. Quando si afferma che il problema dell'istruttoria a volte consiste semplicemente nella circostanza che le banche non hanno uno scudo penale, per esempio, e quindi chiedono questa ulteriore garanzia, ci allarmiamo, perché invece ci arrivano tante segnalazioni in cui chiunque potrebbe in-

travedere una totale buona fede. Parlo per esempio della sospensione dei mutui per la prima casa.

Insomma credo che una banca possa intravedere se si tratta di un riciclatore di denaro sporco oppure di un povero cristiano in difficoltà. Questa dovrebbe essere la funzione della banca territoriale e capillare. Quindi quello che ha messo bene in evidenza il senatore D'Alfonso è che non bisogna confondere e non bisogna nascondere delle distorsioni con degli argomenti, perché altrimenti non si va fino in fondo e non si correggono le risorse normative rispetto a quelle comportamentali delle banche. Questo, peraltro, è il lavoro che mi sembra abbiate fatto voi nella classificazione della segnalazione, cioè laddove ci sono delle richieste di modifiche normative e laddove invece ci sono delle distorsioni del sistema, perché sono due aspetti completamente diversi.

Prego, senatore Lannutti.

ELIO LANNUTTI. Grazie, presidente. Mi associo anch'io ai ringraziamenti per il documento del dottor Cappiello.

Io volevo porre due domande riguardanti i soldi che non stanno arrivando ai richiedenti e un'altra anche sui tassi di interesse.

Le sofferenze per fortuna sono state ridotte negli ultimi tempi con lo smaltimento degli NPL e sono arrivati più o meno a 50/51 miliardi di euro. I tassi sui nuovi prestiti alle società non finanziarie – queste sono le ultime notizie dalla Banca d'Italia – erano pari all'1,37 per cento in media; i tassi sui depositi, i depositi erano a marzo 1593,4 miliardi, erano pari, sempre secondo i dati della Banca d'Italia, allo 0,37 per cento.

Allora perché la classificazione incagli prima che i crediti vadano in sofferenza, c'è un periodo intermedio che sarebbe pari a circa 43 miliardi di euro, ossia quelle esposizioni che ancora non sono state cartolarizzate e tecnicamente si chiamerebbero «inadempienze contabili». Non ritiene che bisognerebbe lavorare per fare in modo che le società che hanno tali inadempienze contabili non siano tagliate fuori dalla moratoria?

Non ritiene, l'ultima domanda, che i tassi sulle garanzie SACE siano un po' troppo elevati? La ringrazio.

PRESIDENTE. Onorevole Vazio, prego.

FRANCO VAZIO. Io mi unisco ai ringraziamenti, per la chiarezza della relazione e per la facilità di lettura e di comprensione.

Non ritorno sugli argomenti sui quali sono già intervenuti i colleghi prima di me e mi limito a chiederle conto di qualche azione che possa essere fatta dagli uffici dello Stato su comportamenti che non possiamo definire gravissimi, ma che minano il rapporto di fiducia tra lo Stato e le imprese, particolarmente grave in un momento come quello che stiamo vivendo.

Sappiamo, i vertici ABI ci raccontano una verità che ci tranquillizza, che esistono le autocertificazioni e che i 25.000 euro vengono erogati a tassi inferiori a quelli previsti dal decreto, cioè 1,25. Poi ci dicono che c'è da aggiungere quella marginalità che è zero e che quindi, siccome è 1,25, sarà ragionevolmente meno dell'1 per cento. Va bene, questo è quello che ci viene detto. Dopodiché ci dicono – ma è una cosa che nel giro di poche ore si può verificare, perché c'è solamente da prendere in considerazione non il merito del credito, ma che non siano superiori al 25 per cento del fatturato e che non siano soggetti che abbiano le caratteristiche di cui lei ci diceva, ma che basta schiacciare un pulsante per verificare, non bisogna fare un'attività istruttoria particolare – che ci sono quantità di garanzie già esaminate, quindi finanziamenti già erogati anche per quella soglia delle PMI che va sopra i 25.000 euro, nel range degli 800.000. Io non ho dubbi che sia così ma poi purtroppo incappiamo sul territorio, in realtà documentate, raccontate. Io ho copiosa documentazione di *mail*, in cui le banche chiedono non solo l'autocertificazione, ma vengono richiesti sui 25.000 euro i modelli UNICO, vengono chiesti i bilanci. Si dice: « Ma sa, è per sgravare la responsabilità del dichiarante ». Vengono chiesti anche i bilanci provvisori del 2019 e vengono richiesti i tassi dell'1,9. Ho visto

richieste, accompagnate anche da aggiunte di *service*. Mi pare di capire che sui 25.000 le commissioni dovevano essere zero. Non sarà molto cento euro a pratica, ma se il tasso deve essere 1,25/1,20, la commissione deve essere zero; non è comprensibile perché vi siano banche sul territorio che applichino l'1,95 e applichino un *service* di cento euro. Io ho in mano documenti cartacei, mail dirette delle banche in questione. In più si dice alle varie PMI che si rivolgono alle banche per i moduli sugli 800 euro, che addirittura non ci sarebbero i moduli.

Lei potrebbe dirmi: « Ma non è che noi possiamo andare a “controllare” ». È ovvio che non si possa, però si potrebbe ragionare su un meccanismo, non dico di premialità, ma di giudizio, di responsabilità oggettiva delle banche, rispetto ai comportamenti dei loro responsabili sul territorio, perché se è vero che le indicazioni dalla testa della banca sono queste, non c'è ragione per la quale un direttore di banca sul territorio faccia esattamente il contrario. Mi verrebbe da pensare: o quel direttore di banca è nato sotto il cavolo e improvvisamente si inventa una procedura o, invece, ragionando in maniera più negativa, ha avuto qualche indicazione mediata da parte di qualcuno di comportarsi in maniera non in linea con le indicazioni che la banca gli ha dato.

Allora io credo che sotto questo profilo, non dico il MEF, non dico il Parlamento, bensì lo Stato deve capire come sanzionare questi comportamenti, particolarmente in questo momento, perché non c'è solo il problema del distanziamento sociale, ma della tenuta sociale del Paese, tra Stato e imprese, tra Stato e famiglie. Non ci può non essere responsabilità oggettiva tra le indicazioni e i comportamenti sul territorio. Se il tasso è 1,20 non può essere chiesto alle imprese 1,95. Ci deve essere un modo per sanzionare quelle banche, magari tra sei mesi, tra un anno. Ci deve essere un modo per giudicare quelle banche responsabili di un comportamento gravissimo e questa cosa deve fluire in maniera netta alle banche, perché non può passare l'idea che, poiché lo Stato non può verificare da

imprenditore a imprenditore, loro possano fare nel frattempo quello che vogliono. Non è tollerabile che un direttore di una banca a copertura nazionale dica: « Non possiamo istruire le pratiche degli 800.000 euro, perché non “abbiamo i moduli” ». Cioè non siamo in Kenya, non siamo in un Paese dove non si fanno le fotocopie.

Pertanto credo che ci debba essere una particolare attenzione da parte dello Stato su questo tema, anche *de iure condendo* in relazione al provvedimento che noi esamineremo in Parlamento. Le chiedo un *incipit* da parte del MEF che ci dica come intervenire in maniera misurata, non vessatoria, ma come *alert* alle banche distoniche.

PRESIDENTE. Grazie. Vorrei aggiungere un paio di osservazioni. Ci giunge voce che il fatturato delle imprese che riescono ad accedere alla garanzia sotto i 25.000 euro sia piuttosto alto. Le domando se la notizia le risulta, perché questa è una misura studiata proprio per le microimprese.

Poi c'è il discorso delle segnalazioni. Qui bisogna distinguere il mondo pre-coronavirus; vorrei sapere lei cosa pensa di sospendere per tutto il tempo di questa terribile emergenza le segnalazioni alle centrali rischi, perché non avrebbe altrimenti nessun senso l'emanazione di decreti fatti per le imprese in difficoltà.

C'è poi un altro tema su cui volevo il suo punto di vista. Noi sappiamo che il sistema italiano, nel bene e nel male, è bancocentrico. In questo momento le banche, al di là di tutto, stanno sopportando un carico di lavoro eccezionale. Lei sarebbe favorevole all'introduzione di altri strumenti, come potrebbe essere il Bancoposta oppure altri tipi di veicoli territoriali, per l'accesso ai finanziamenti? Prego.

STEFANO CAPPIELLO, *Dirigente Generale Sistema Bancario e Finanziario-Affari Legali del Ministero dell'Economia e delle Finanze*. Grazie per il segnale di ritorno. È proprio questo l'obiettivo della *Task Force*. Come dicevo, questo momento, è parte integrante del nostro lavoro.

Nei giorni passati mi è venuta spesso in mente la metafora della foresta che cresce

e che non fa rumore e dell'albero che cade e che fa rumore. Il mio compito oggi è dire: la foresta sta crescendo, ci sono tanti alberi che, nell'ambito di una foresta molto grande, anche un numero cospicuo di alberi, sono caduti e stanno cadendo. Dobbiamo prendere il buono, ossia che la foresta sta crescendo e capire perché alcuni alberi stanno cadendo e poi capire se sono patologie sistemiche, cioè di una strategia aziendale, o patologie individuali di un direttore di filiale che si trova in una situazione di carenza del personale o è troppo timoroso o non è capace. In quest'ultimo caso, il singolo individuo potrebbe trovarsi in una situazione di stress organizzativo-operativo, quindi – pur non volendo giustificare nessuno –, cercando di capire caso per caso, se è una patologia di strategia aziendale, la possiamo leggere con un'analisi dei dati.

Man mano che i dati si accumulano, identificano dei *trend* che ci consentono di capire se c'è un *pattern*, un comportamento, un modello oppure se è un episodio. Questo si può capire solo stratificando la raccolta dati; se poi ci sono situazioni individuali, noi dirottiamo, come dicevo prima, alla casella postale sugli esposti bancari, perché queste situazioni individuali configurano delle irregolarità che non possono essere tollerate. La foresta tuttavia sta crescendo.

Detto questo, ho ascoltato diversi interventi che parlano di tempi lunghi ed esigenza di semplicità e hanno menzionato SACE, il Fondo Centrale di Garanzia come una complessità aggiuntiva. I numeri ci dicono che 140 miliardi dal 17 marzo sono stati interessati dalla moratoria, 3,6 miliardi sono stati finanziati, garantiti dal Fondo Centrale di Garanzia. Sono numeri importanti che attestano che in tempi relativamente – il relativamente è sempre importante, perché è chiaro che si può fare sempre meglio – contenuti siamo riusciti a ottenere risultati.

Qualcuno ha detto: « Perché non l'avete costituiti, perché non l'avete fatto voi? » ma il Fondo Centrale di Garanzia e SACE hanno un'infrastruttura informatica già in piedi, *expertise* già in piedi. Già conducono

le verifiche antiriciclaggio e antimafia, tutti vantaggi che ci hanno consentito di partire, di non reinventare la ruota. Se avessimo invece preso su di noi questo carico, saremmo dovuti partire da zero, quindi non credo che SACE e il Fondo Centrale di Garanzia siano una complicazione.

Riguardo ai controlli, c'è l'esigenza di dare rapidità, ma anche quella di evitare che i soldi siano sperperati o utilizzati da organizzazioni criminali. SACE, il Fondo Centrale di Garanzia e le banche già fanno i controlli. Avremmo dovuto mettere in piedi un sistema *ex novo*. Dunque queste sono le considerazioni che ci hanno indotto.

Riguardo ai canali di trasmissione del supporto, vi dico che io stesso mi sono dedicato al sistema bancario-finanziario come canale di trasmissione, perché la *Task Force* si interessa di questo, però non scordiamoci che non è l'unico canale di trasmissione del supporto. Abbiamo anche la cassa integrazione, abbiamo gli indennizzi di 600 euro ai professionisti. In questa sede ci stiamo dedicando a quanto rientra nella competenza della *Task Force*, ma non è l'unico canale di trasmissione del supporto dello Stato a famiglie e imprese. Lo Stato sta utilizzando una pluralità di strumenti.

L'onorevole Giacomoni ha sollevato il tema dell'incertezza nella restituzione delle erogazioni e della connessa questione dei reati penali. È un tema di cui si discute. È un tema tecnico, ma anche politico e io non entro nella parte politica. Sul piano tecnico posso dire che l'utilizzo dell'autodichiarazione va nella direzione di responsabilizzare il soggetto e quindi ridurre il rischio di coinvolgimenti penali, perché il soggetto si responsabilizza ed è responsabilizzato dal legislatore. Peraltro l'autodichiarazione, che è stata compiutamente sviluppata e completata nel protocollo SACE, era già presente nell'art. 56 del Decreto-Legge « Cura Italia » ed era già presente nell'art. 1 di SACE. Si parla anche nell'art. 1 di « attestato e documentato », quando si parla di diversi impegni. Con il protocollo ha avuto sistematizzazione e compiutezza e poi forse ci saranno altri sviluppi sul tema dell'autodichiarazione, ma io penso che questo

tema sia oramai un canale ben instaurato per ridurre i rischi.

Il tema dello scudo, come diceva la presidente, è un tema al di sopra della mia sfera di competenza.

Riguardo alla garanzia del 100 per cento sopra i 25.000 euro, qua si configura un tema di *tradeoff*. Più si amplia la sfera del 100 per cento e più è alto l'assorbimento delle risorse e minore l'effetto leva, quindi c'è un *tradeoff*, ci sono vettori che vanno in direzione diversa tra il raggiungere il maggior numero possibile di soggetti e dare la garanzia più alta possibile, date le risorse limitate.

Sul tasso di interesse, la disciplina di SACE prevede dei presidi, perché impone alle banche di trasferire il beneficio della garanzia all'utente finale, al prenditore di finanza. Forse sulla disciplina del Fondo Centrale di Garanzia si può pensare a una normativa, un articolo che ricalchi questo modello.

L'onorevole Tucci segnalava le filiali che non erogano i 25.000 euro e in questo caso ripeto che se si tratta di una patologia, questa deve essere segnalata presso la cassella degli esposti o c'è l'*help desk* telefonico aperto dalla Banca d'Italia. Queste sono singole situazioni che vanno identificate. Se invece sono il frutto di una strategia aziendale contiamo di fare un'analisi sui numeri aggregati per capire se vanno al di là dei casi individuali.

L'onorevole Mancini ha richiamato l'attenzione sul tema del terzo settore, dell'accesso al Fondo PMI. È un aspetto sul quale stiamo conducendo una riflessione. In effetti la normativa attuale condiziona l'accesso al fondo PMI al requisito della registrazione presso gli albi e i registri del Ministero dello Sviluppo Economico. Se un operatore del terzo settore svolge attività di impresa, potremmo considerare l'ampliamento, ma è una scelta politica, perché estende il bacino di utenza e quindi reintroduce quel *tradeoff* che ho già più volte menzionato. Comunque è un aspetto che si può considerare. L'accesso al Fondo sportivo rappresenta uno strumento alternativo, perché le associazioni sportive non accedono al Fondo Centrale di Garanzia. È

qualcosa di molto simile a quanto accade con le imprese agricole che accedono al fondo ISMEA. Ci sono una pluralità di fondi per assicurare la completezza della rete di sicurezza stabilita dallo Stato.

Sul tema dei tempi lunghi sollevato dal senatore De Bertoldi richiamo i dati che ho menzionato più volte. Mi sembrano dati abbastanza significativi.

Sul confronto comparato se i soldi oltralpe siano arrivati così rapidamente, sarebbe interessante fare delle verifiche empiriche.

ANDREA DE BERTOLDI. Vengo dal Trentino Alto Adige.

STEFANO CAPIELLO, *Dirigente Generale Sistema Bancario e Finanziario-Affari Legali del Ministero dell'Economia e delle Finanze*. Parlando con amici francesi avevo sentito malumori molto simili a quelli sentiti da noi. Io facevo riferimento ai francesi.

Riguardo al sistema bancario, il senatore d'Alfonso ha parlato della fiducia. Non posso che essere d'accordo. La fiducia è il pilastro del sistema bancario e finanziario, come anche Mary Poppins nel finale ci ricorda.

Il tempo massimo di istruttoria è un tema che abbiamo affrontato e soluzioni normative sembrano molto difficili, perché è difficile catturare l'eterogeneità dei casi con una norma e una norma rischia di dire troppo o troppo poco. Per fare un esempio, se dicesse due settimane, si potrebbe rilevare un termine eccessivo per esempio per il caso dei 25.000 euro o troppo poco per un imprenditore. Allora bisognerebbe creare una casistica, iniziando a spacchettare il singolo termine ma diventerebbe una casistica tanto ampia quanto il numero dei casi possibili e quindi non sarebbe più una norma generale e astratta, bensì una norma *ad situationem*. Pertanto sul tema ci siamo frenati, ma ci stiamo lavorando con la *Task Force*. Il punto è capire cosa si può ottenere con una norma e cosa con l'azione amministrativa, con la *moral suasion*, con la collaborazione tra operatori di mercato e autorità istituzionali. Come diceva il dottor Angelini nella precedente audizione, uno

dei valori aggiunti della *Task Force* è che riduce le distanze nel dialogo pur mantenendo il rispetto dei ruoli e delle responsabilità.

Sul tema degli interessi e della traslazione della rata, abbiamo lasciato alle parti la composizione di questa materia, perché alcuni potrebbero non volere una rata aggiuntiva alla fine del piano di ammortamento bensì spalmare la rata sospesa sul piano di ammortamento nella sua indicazione precedente, altri invece potrebbero volerla alla fine del piano di ammortamento. Abbiamo introdotto il principio generale che non deve comportare oneri attuariali aggiuntivi per le parti e stiamo monitorando la messa in pratica. Abbiamo dato un'indicazione generica con una FAQ su come questo debba avvenire. Peraltro, il Fondo Gasparrini che, come sapete, è una moratoria plus che viene concessa a soggetti che sono in particolari situazioni di bisogno, si fa carico della metà degli interessi che decorrono durante il periodo di moratoria.

L'autodichiarazione menzionata dal senatore D'Alfonso, come dicevo, è un percorso che va compiutamente disciplinato – così è stato fatto da SACE – ma era già presente nell'art. 56.

Sulla possibilità di fare delle classifiche delle banche: è un tema molto delicato perché qualsiasi classifica espone anche a rischio di errori. Tuttavia le banche hanno gli incentivi, loro stesse per prime, a raccogliere questa occasione della crisi per creare un rapporto di fiducia, di incentivazione, di fidelizzazione del rapporto banca-cliente. Con dati più completi potremmo capire se c'è qualche *outlier*, qualche soggetto che denota sistematicamente atteggiamenti che devono essere censurati.

Sulle inadempienze contabili e i tassi di garanzia SACE, menzionati dal senatore Lannutti: l'inadempienza contabile, cioè il ritardo nel pagamento non configura una classificazione a deteriorato fintanto che è contenuta al di sotto dei novanta giorni. Pertanto un'inadempienza contabile contenuta nei novanta giorni non comporta la classificazione a deteriorato.

Sul tema della classificazione dei deteriorati, anche ieri la Commissione europea ha fatto una comunicazione nella quale si facevano aperture per quanto riguarda la classificazione degli *unlikely-to-pay*, affermando che deve essere tenuta in considerazione in questo periodo di difficoltà, la situazione di straordinarietà in cui viviamo, per cui eventuali ritardi o mancati pagamenti non dovrebbero essere trattati nello stesso modo in cui lo erano prima della crisi. È quindi un percorso che va sviluppato, ma che ha ottenuto un'apertura anche da parte della Commissione europea.

I tassi di garanzia, le commissioni per le garanzie SACE sono stabilite dalla Comunicazione della Commissione europea, quindi mi astengo da una valutazione economica di mercato. Questi sono tassi imposti dalla Comunicazione della Commissione europea.

L'onorevole Vazio parlava di patologie. Come dicevo, le patologie possono essere casi individuali o sistemiche; noi cerchiamo di distinguerle e reagire all'una piuttosto che all'altra.

Riguardo alla domanda della presidente sulla composizione di queste 25.000 mila domande, oggi diventeranno 30.000 e ne arrivano 3000/4000 al giorno mentre parliamo. MCC, peraltro, mi diceva che ha messo un contatore proprio sul sito del Mediocredito, così questo sarà aggiornato in tempo reale e chiederò sulla composizione del fatturato, se riguarda imprese e di quali dimensioni e le farò avere la risposta.

Sul tema della segnalazione alla Centrale rischi, personalmente, da un punto di vista tecnico, temo la produzione di conseguenze non volute. La Centrale rischi misura il comportamento di un soggetto in termini di pagamenti, anche i pagamenti buoni; il mio timore è che, sospendendo il funzionamento della Centrale rischi per un periodo di tempo di alcuni mesi, quando poi si riprende, i dati sono ritenuti non più credibili, anche dai mercati internazionali. In altri termini, temo che i mercati internazionali ritengano che i bilanci delle banche non rispettino più una fotografia affidabile della qualità degli attivi, perché non

rispecchiano più le segnalazioni dei crediti e le stesse banche nel dare credito non avrebbero più un termometro del soggetto a cui stanno dando il credito e potrebbero quindi scontare il peggio. In assenza di informazioni, un soggetto che deve dare credito sconta il peggio. Quindi scontare il peggio vuol dire tassi più alti, costi più elevati. Il mio timore è che si instauri quella che in economia si chiama «selezione avversa». Nel dubbio, se c'è asimmetria informativa, se non ho completezza di informazioni, una macchina usata io sono disponibile a pagarla ad un prezzo più basso. Allo stesso modo, una banca esigerebbe un tasso più alto. Pertanto, la conseguenza non voluta di una situazione in cui le azioni non vengono più registrate è che i tassi e il prezzo richiesto dalle banche si alzino per tutti i soggetti, sia per quelli più meritevoli sia per quelli che lo sono meno e che comunque non hanno nulla da perdere e continuano ad accedere al credito. È un tema molto delicato in cui bisogna stare attenti.

D'altro canto si può lavorare sull'elemento che fa scattare la segnalazione alla Centrale rischi, cioè ridurre i casi in cui si viene segnalati per situazioni negative, quando la situazione negativa è dovuta soltanto alla temporaneità del COVID. Abbiamo già ottenuto che la moratoria non comporti la segnalazione e c'è inoltre l'apertura della Commissione europea nel considerare i ritardi di pagamento dovuti a COVID come eventi che non dovrebbero essere segnalati, che non dovrebbero comportare la qualificazione di credito deteriorato.

Riguardo a Bancoposta, per ora colloca prodotti di finanziamento di altri soggetti, non eroga direttamente, però si può verificare: più ampi sono i canali, meglio è.

SACE e Fondo Centrale di Garanzia non sono una complicazione, ma diversificazione delle reti di distribuzione, maggiore è la capillarità, meglio è.

PRESIDENTE. L'onorevole Tucci chiede di fare una precisazione. Prego.

RICCARDO TUCCI. Dottor Cappiello, ho necessità di essere più preciso. L'esempio

che le ho fatto, di cui ho avuto diverse notizie, viene direttamente da una filiale della Banca Credem, visto che lei ha detto che verificherete se occorre una strategia aziendale. Banca Credem non è un soggetto così piccolo. In linea di massima si dovrebbe sapere se aderisce o meno alle linee guida dettate dal Governo in accordo con ABI. Quindi vorrei capire, una volta che un'azienda chiede alla banca un prestito garantito dallo Stato e questa risponde di no, perché l'impresa ha avuto cali di fatturato negli ultimi mesi — mi domando quale azienda al mondo in questo momento non abbia avuto cali di fatturato — e a questa azienda noi diciamo che deve fare segnalazione al Centro esposti piuttosto che all'*Help Desk* di Banca d'Italia, questa azienda, nel frattempo che fa la segnalazione e qualcuno provvede a risolverle il problema, che fine fa? Poiché non è l'unica azienda e visto che anche la presidente poco fa le ha domandato riguardo a Bancoposta, sarebbe opportuno intervenire anche su Bancoposta, far accedere anche loro, perché ci sono tantissime aziende, soprattutto nel reparto agricoltura, che hanno il conto corrente in Bancoposta e non lo ritengo corretto dir loro che per avere il prestito garantito dallo Stato devono aprire un conto corrente, magari in una banca. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, prego dottor Cappiello.

STEFANO CAPPIELLO, *Dirigente Generale Sistema Bancario e Finanziario-Affari Legali del Ministero dell'Economia e delle Finanze*. Guardi, io consiglierei al soggetto di chiamare l'*Help Desk* della Banca d'Italia per condividere questo tipo di informa-

zione e capire quali sono le sue opzioni. Un'opzione, mi viene da dire, sarebbe tentare con un'altra filiale o con un'altra banca. Il territorio è abbastanza diversificato, se si vuole subito avere questo finanziamento; al contempo, segnalerei questa disfunzione per assicurare che altri soggetti non subiscano lo stesso trattamento.

PRESIDENTE. Ringrazio moltissimo il dottor Cappiello, che è stato veramente chiaro. A mio avviso la sintesi, come avviene nel campo fiscale — come presidente della Commissione finanze mi fa un po' nostalgia ma adesso siamo tutti concentrati su questo argomento —, è il requisito fondamentale, occorre che ci sia chiarezza nella dialettica. Se ci sono delle aree in cui i decreti possano fare dei passi avanti, è proprio quello delle regole chiare, perché si sfoltiscono moltissime difficoltà che si avrebbero poi nel momento in cui una persona che non appartiene al mondo bancario, come risparmiatore, si rivolge ad una filiale. In questo modo si aiuta anche lo Stato a fare tutta una serie di valutazioni corrette ed oggettive. Sicuramente regole chiare sui tassi, nella fattispecie, sui tassi di interesse, sui requisiti di accessibilità, eccetera, aiutano molto il lavoro di tutti. Grazie, dottor Cappiello, ci aggiorniamo.

Dispongo che la documentazione sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna.

La seduta è tolta.

La seduta termina alle 10.20.

*Licenziato per la stampa
il 16 giugno 2020*

ALLEGATO

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 delle misure adottate 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 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 al fine di verificarne il funzionamento anche 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 "traghetare" 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 solidarietà 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 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, FAQ dedicate presenti sul 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 un 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, la percentuale massima di garanzia viene sempre assicurata fino all'importo massimo garantito di 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 fino a 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 Gasparri), 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.



18STC0100320