

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione parlamentare per la semplificazione

**Indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel  
superamento delle emergenze**

26 novembre 2015

Audizione del Direttore Generale dell'ABI

Dott. Giovanni Sabatini

## **Premessa**

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati e Senatori,

a nome del Presidente Antonio Patuelli e dell'Associazione Bancaria Italiana Vi ringrazio per averci invitato a partecipare a questa audizione conoscitiva dedicata al tema delle possibili semplificazioni nella gestione delle emergenze derivanti da calamità naturali.

\* \* \*

Nel corso degli ultimi anni, l'Italia è stata colpita da una serie di eventi calamitosi particolarmente rilevanti. Tra questi, si ricordano in particolare il terremoto in Abruzzo dell'aprile del 2009 e quello nelle Regioni dell'Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto del maggio del 2012, nonché le alluvioni che hanno interessato e purtroppo continuano ad interessare l'intero territorio nazionale.

Per ciascuno di questi eventi sono state emanate specifiche disposizioni normative, al fine di superare la fase di emergenza e avviare la ripresa, che hanno direttamente interessato il settore bancario, da un lato, per alleviare nell'immediato le difficoltà delle popolazioni colpite attraverso la sospensione del rimborso dei finanziamenti e, dall'altro, per canalizzare i contributi pubblici stanziati per la ricostruzione. Inoltre, le banche sono state anche coinvolte nelle iniziative per raccogliere le donazioni attraverso la predisposizione di specifici strumenti di pagamento a condizioni di favore.

I Governi, tempo per tempo, sono stati tempestivi nell'emanazione dei predetti provvedimenti, tuttavia l'esperienza maturata evidenzia che, successivamente, nella fase di attuazione dei provvedimenti è stato necessario intervenire successivamente con modifiche chiarificatrici, in modo da dare certezze operative a beneficiari e banche.

Affinché tutti i soggetti interessati, e tra questi anche le banche, possano operare correttamente e tempestivamente in situazioni di difficoltà, che in

molti casi coinvolgono sul territorio gli stessi intermediari, occorrono regole certe e, per quanto possibile, standardizzate e di facile implementazione, in grado di rispondere velocemente ai primi bisogni delle popolazioni colpite e, successivamente, alle esigenze di finanziamento per la ricostruzione e la ripresa dell'attività economica.

A tale riguardo, in relazione a medesimi eventi calamitosi, è opportuno che siano adottate le stesse regole e strumenti indipendentemente dall'ambito territoriale; ciò al fine di garantire parità di trattamento e di tutela nei confronti di cittadini che hanno subito danni a seguito delle calamità naturali.

\*\*\*

Con riferimento alle due fasi attraverso le quali si articola l'intervento dello Stato in relazione ad eventi calamitosi, fase emergenziale e fase di ricostruzione, gli strumenti attivabili, per quanto di competenza del settore bancario, hanno diversa natura e caratteristiche.

Al riguardo, si forniscono di seguito alcune proposte in materia.

#### 1- Misure per il superamento dello stato di emergenza

A seguito degli eventi calamitosi che hanno colpito il territorio nazionale, le banche e gli intermediari finanziari, anche nelle more dell'emanazione delle diverse Ordinanze, hanno avviato, nelle fase di emergenza una serie di iniziative autonome di sospensione delle rate di mutui e dei finanziamenti nell'ottica di dare tempestivo ed immediato sostegno alle popolazioni colpite.

Tuttavia, non sempre il forte impegno dell'attività bancaria si è potuto esplicitare pienamente per effetto della eterogeneità dei successivi provvedimenti normativi che non sempre sono stati in linea con le misure

messe in campo in via autonoma dalle banche. Inoltre non sempre i provvedimenti normativi sono stati omogenei fra loro, determinando differenze nelle modalità di intervento (i) nelle diverse aree geografiche e/o (ii) per tipologia di calamità.

Proprio a questo riguardo, l'Associazione Bancaria Italiana d'intesa con le Associazioni dei Consumatori, anche in attuazione degli impegni previsti nell'ambito dell'iniziativa CREDiamoCI<sup>1</sup>, sottoscritta da ABI con 15 Associazioni dei Consumatori lo scorso 14 gennaio 2015, ha coinvolto il Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri al fine di promuovere l'emanazione di Ordinanze omogenee per tutto il territorio nazionale.

Il Dipartimento della Protezione Civile, sensibile alle richieste dell'ABI e delle Associazioni dei consumatori, lo scorso 26 ottobre si è reso disponibile a sottoscrivere uno specifico Protocollo di intesa nel quale si sostanzia l'impegno a prevedere contenuti standard delle Ordinanze. In tale Protocollo è previsto l'impegno a emanare Ordinanze omogenee a quelle emanate dalla Protezione Civile a seguito dell'Alluvione in Toscana del 2014 (Ord. 201/2014), che ha consentito un intervento efficiente del mondo bancario in questa Regione.

In particolare, gli elementi essenziali delle Ordinanze dovranno riguardare i seguenti aspetti:

<sup>1</sup> L'iniziativa CREDiamoCI è stata avviata dall'ABI con 15 Associazioni dei Consumatori il 14 gennaio 2015 che prevede una serie di impegni in merito ai seguenti macrotemi:

1. Accesso al credito. In quest'ambito le Parti si impegnano ad analizzare l'efficacia degli strumenti esistenti per mitigare il rischio di credito (es. Fondi di garanzia per la casa, polizze assicurative), favorire il processo di erogazione dei crediti attraverso un'attenta analisi delle specifiche "rigidità" normative nazionali (es. estinzione anticipata dei mutui, collocamento delle polizze assicurative, prestito ipotecario vitalizio, cessione del quinto dello stipendio/pensione etc.) ed, infine, promuovere l'istituzione di un apposito ed innovativo fondo di garanzia per l'accesso al credito al consumo.
2. Sostegno alle famiglie in difficoltà. L'obiettivo che si intende perseguire è quello di (i) rafforzare gli strumenti esistenti per sostenere il pagamento delle rate dei finanziamenti nei momenti di difficoltà del mutuatario (es. iniziative di legge quali Fondo di solidarietà per i mutui per la prima casa o art. 1 comma 475 della Legge 244/2007) e (ii) di promuovere misure standard sul tutto il territorio nazionale di sospensione dell'ammortamento in favore delle popolazioni colpite da eventi di natura calamitosa (es. terremoti, alluvioni, etc.) onde evitare interventi differenziati al livello regionale.
3. Rafforzamento della consapevolezza del consumatore. Le parti si impegnano ad avviare iniziative per incrementare la consapevolezza del consumatore nella scelta dei prodotti di credito e/o servizi accessori in termini di costi complessivi, rischi assunti (ad es. di credito e di mercato), improntati a principi di trasparenza e semplicità.

- facoltà dei mutuatari a richiedere la sospensione. La misura della sospensione dovrebbe essere attivata a richiesta dei cittadini colpiti, al fine di evitare di sospendere il pagamento delle rate - in maniera “massiva” - anche a mutuatari che non desiderano tale iniziativa;
- ambito di applicazione. La sospensione del pagamento delle rate dei mutui dovrebbe riguardare i mutui ipotecari e chirografari relativi agli immobili danneggiati inagibili o inabitabili, anche parzialmente, ovvero relativi alla gestione di attività di natura commerciale ed economica svolte nei medesimi edifici;
- periodo di sospensione. Detto periodo andrebbe individuato fino alla ricostruzione, all'agibilità o all'abitabilità del immobile e comunque non oltre 8/ 12 mesi, in coerenza con le disposizioni di vigilanza bancaria;
- informativa per le banche a favore della clientela. Potrebbe essere previsto che entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento, le banche e gli intermediari finanziari abbiano l'obbligo di comunicare alla clientela almeno mediante avviso esposto nelle filiali e pubblicato nel proprio sito internet, della possibilità di chiedere la sospensione delle rate, indicando un termine non inferiore a trenta giorni, per l'esercizio della facoltà di sospensione e comunicando anche tempi e costi di sospensione. Si evita in tal caso un inutile invio di una comunicazione massiva a tutti i mutuatari;
- costi di rimborso. Andrebbe fatto riferimento agli Accordi tra banche ed Associazioni dei consumatori al fine di favorire la massima trasparenza, sostenibilità e consapevolezza per i mutuatari.

2- Misure per la ricostruzione e la ripresa economica dei territori

A seguito degli eventi sismici e delle altre calamità naturali che hanno colpito il nostro Paese, le banche e la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) hanno avviato, sotto il coordinamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'Agenzia delle Entrate, una serie di misure per complessivi 14,09 miliardi di euro, volte a favorire la ricostruzione dei territori, il rapido rientro delle popolazioni nelle proprie abitazioni ed il pronto riavvio delle attività produttive.

Tali iniziative sono state definite nell'ambito di specifiche convenzioni sottoscritte tra ABI e CDP in attuazione di specifiche norme di legge.

In particolare, con riferimento alle misure volte a favorire la ricostruzione dei territori, si segnalano:

- (i) il Plafond "Ricostruzione Abruzzo" di 2 miliardi di euro, da destinare alla concessione di finanziamenti agevolati per la riparazione o ricostruzione di immobili ovvero per l'acquisto di nuove abitazioni sostitutive delle abitazioni distrutte dal sisma che ha colpito la regione Abruzzo nell'aprile del 2009.
- (ii) il Plafond "Ricostruzione Sisma 2012" di 6 miliardi di euro, per la concessione di finanziamenti agevolati a favore dei soggetti danneggiati dagli eventi sismici che hanno colpito le Regioni dell'Emilia Romagna, Lombardia e Veneto nel maggio del 2012, da destinare agli interventi di ricostruzione.

A queste poi si aggiungono le altre misure avviate, sempre con la CDP, per favorire la ripresa della riscossione tributaria e contributiva dei soggetti danneggiati. Al riguardo, si segnalano:

- (i) il Plafond “Moratoria Sisma 2012 – Fase I e II” di 6 miliardi di euro, per la concessione di finanziamenti agevolati in favore delle popolazioni dell’Emilia Romagna, Lombardia e Veneto colpite dal sisma del maggio del 2012, destinati al pagamento dei tributi, dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l’assicurazione obbligatoria dovuti da maggio 2012 al 30 giugno 2013;
- (ii) il Plafond “Moratoria Sardegna” di 90 milioni di euro, per la concessione di finanziamenti agevolati, a favore dei soggetti danneggiati dall’alluvione che ha interessato la Regione Sardegna nel mese di novembre 2013, finalizzati anche questi per il pagamento di tributi sospesi.

Tutte le principali banche operanti nei diversi territori colpiti hanno aderito alle predette iniziative, facendo tutto il necessario per consentire alle famiglie e alle imprese danneggiate di aver accesso alle agevolazioni negli strettissimi tempi di attuazione richiesti dalle diverse norme nazionali e regionali.

La definizione e le successive fasi di implementazione e gestione delle predette iniziative sono state complesse.

In particolare, con riferimento all’iniziativa per la dilazione del pagamento dei tributi in Emilia-Romagna, quindici giorni dopo la sottoscrizione della convenzione si è reso necessario sottoscrivere uno specifico *Addendum* alla originaria convenzione perché nel frattempo era cambiato il quadro normativo di riferimento ed erano state ampliate le categorie di soggetti beneficiari.

Ciò ha creato un clima di incertezza tra gli operatori che avevano aderito all’iniziativa e che da lì a qualche giorno avrebbero dovuto accogliere le domande della clientela.

Il quadro normativo è stato peraltro ulteriormente modificato dal 5 novembre 2012 - data di stipula della prima convenzione - ad oggi, e ha portato ABI e CDP a dover sottoscrivere, solo su questa iniziativa, una seconda convenzione e altri quattro *Addenda* modificativi.

In particolare, su questa misura si sono succedute una serie di disposizioni normative, con diverse proroghe, sulla sospensione del rimborso della quota capitale dei predetti finanziamenti - alcune delle quali entrate in vigore il giorno precedente alla data prevista per il pagamento della prima rata dei predetti finanziamenti - che hanno generato significative incertezze applicative, sia presso le banche, sia presso i soggetti beneficiari dei finanziamenti.

Solo a seguito dell'emanazione dell'articolo 10, comma 11-ter del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192, che ha in particolare dichiarato la natura "legale" della precedente sospensione, ABI e CDP hanno potuto modificare le convenzioni per la rimodulazione dei piani di ammortamento.

Pur in presenza di un grande impegno organizzativo messo in campo da tutti gli operatori e soggetti coinvolti, la misura per agevolare il pagamento dei tributi è risultata inferiore alle attese. Sono pervenute domande di finanziamento solo per 770 milioni di euro circa, a fronte di un Plafond di 6 miliardi di euro.

Anche con riferimento all'iniziativa avviata per la ricostruzione dell'Abruzzo ABI e CDP hanno dovuto stipulare, dopo la firma della prima convenzione del 3 luglio 2009, altre quattro distinte convenzioni perché nel corso dei successivi mesi si sono susseguite una serie di ordinanze che contenevano disposizioni che dovevano necessariamente essere recepite nella convenzione, in quanto andavano a modificare gli elementi caratteristici dell'iniziativa, quali ad esempio la platea dei potenziali soggetti beneficiari dei finanziamenti, gli importi massimi degli interventi finanziabili, e le modalità di concessione dei finanziamenti agevolati.

Peraltro, il periodo di disponibilità della provvista CDP è terminato il 31 dicembre 2012 ed il Plafond messo a disposizione dalla Cassa su questa iniziativa è stato interamente utilizzato; tuttavia non è stato previsto il relativo rifinanziamento nelle leggi di stabilità finanziaria che sono state emanate nei successivi anni.

A seguito della mancata ricostituzione del predetto Plafond, le banche del territorio, al fine di continuare a sostenere le popolazioni danneggiate dal sisma, hanno dato mandato all'ABI a sottoscrivere nel 2013 con il Comune dell'Aquila un Accordo che definisce le modalità sulla base delle quali il Comune eroga, tramite le banche, i contributi pubblici stanziati dal CIPE per la ricostruzione e riacquisto degli immobili distrutti dal sisma. Tuttavia, a differenza dell'iniziativa ABI-CDP, il predetto Accordo riguarda l'erogazione, tramite le banche, dei soli contributi pubblici stanziati per gli interventi autorizzati dal Comune dell'Aquila, che disponeva di specifici fondi per la ricostruzione.

Stesse problematiche si sono poi verificate per l'iniziativa avviata per la ricostruzione dei territori dell'Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. E' da rilevare che la norma originaria prevedeva regole diverse da quelle applicate qualche anno prima per la ricostruzione dell'Abruzzo.

Al riguardo, dopo la stipula della convenzione del 17 dicembre 2012, ABI e CDP hanno dovuto definire altri due *Addenda* per apportare alcune modifiche allo strumento, volte, da un lato, a eliminare le incertezze che, sebbene infondate, si erano diffuse sul territorio in merito all'interpretazione di talune clausole contenute nella convenzione, dall'altro, per recepire le modifiche introdotte dalle successive disposizioni legislative di rango primario e dalle ordinanze emanate dai Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

Peraltro, proprio il mese scorso, abbiamo sottoscritto un terzo *Addendum* al fine di recepire le novità introdotte dall'articolo 13, comma 5, del decreto legge n. 78/2015, che ha modificato l'articolo 3-bis del decreto legge n.

95/2012, prevedendo che anche i danni subiti dai prodotti in corso di maturazione ovvero di stoccaggio ai sensi del regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006, possono essere risarciti attraverso lo strumento del finanziamento agevolato.

Una volta che il quadro normativo è stato completato e sono state risolte le incertezze normative, lo strumento è adesso a regime ed è ormai conosciuto e apprezzato dalle banche e dalle popolazioni dei territori colpiti; una volta completata l'istruttoria della Regione ed emesso il provvedimento di liquidazione del contributo, i beneficiari possono infatti ottenere da una delle banche aderenti all'iniziativa i relativi finanziamenti in tempi brevi.

In relazione a quanto sopra, con riferimento alle misure per la fase di ricostruzione dei territori colpiti dalle calamità, data l'esperienza acquisita e per accrescere l'efficacia degli interventi, si propone di adottare il seguente schema operativo:

- lo stanziamento di un contributo pubblico da parte dello Stato per la copertura degli oneri connessi al finanziamento;
- un Plafond finanziario messo a disposizione alle banche dalla CDP (o da altra istituzione). Tale Plafond dovrebbe peraltro essere garantito dallo Stato, al fine di evitare l'incremento dell'esposizione della banca nei confronti della CDP e quindi una conseguente riduzione della capacità di ottenere nuova provvista da quest'ultima, anche in relazione alla operatività di finanziamento delle PMI;
- la garanzia dello Stato sui finanziamenti concessi dalle banche ai soggetti beneficiari, al fine di consentire alle stesse di azzerare, secondo le regole di Basilea II, l'assorbimento di capitale sulla quota di finanziamento garantita. Tale copertura deve essere a prima richiesta, incondizionata e irrevocabile e garantire alle banche il rimborso integrale dei finanziamenti erogati e delle spese di gestione;

- il pagamento delle rate di rimborso del finanziamento e delle relative spese di gestione deve avvenire mediante riconoscimento da parte dello Stato al beneficiario che lo cede alla banca - ovvero riconosciuto direttamente alla banca - di un credito d'imposta di pari importo, da utilizzare attraverso l'istituto della compensazione di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 241 del 1997.
- Il credito d'imposta deve poter essere utilizzato dalla banca in maniera piena; a tal fine, per consentire alle banche che non trovano adeguata capienza nelle imposte da versare di poter recuperare le rate dei finanziamenti, deve essere prevista la possibilità di utilizzare il credito d'imposta senza l'applicazione dei limiti previsti dall'articolo 34 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e dall'articolo 1, comma 53, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ovvero mediante cessione ad altre banche del proprio gruppo bancario o a soggetti terzi.

Al riguardo, si esprime apprezzamento per il fatto che il Disegno di Legge di Stabilità 2016 contenga una specifica disposizione per il superamento delle emergenze a seguito di eventi calamitosi, che riprende lo schema proposto dall'ABI.

\* \* \*

## **Conclusioni**

In un contesto emergenziale, appare essenziale l'equità di trattamento per le diverse comunità coinvolte negli eventi calamitosi e, la rapidità negli interventi evitando incertezze interpretative e operative conseguenti a regole disomogenee.

In merito alle misure per il superamento della fase emergenziale, con specifico riferimento alla tematica della sospensione delle rate dei mutui, si propone di confermare nelle future Ordinanze le disposizioni contenute nell'Ordinanza 201/2014 e ss come richiesto nel Protocollo concordato tra

l'ABI la Protezione Civile e le Associazioni de Consumatori, al fine di assicurare trasparenza e facilità di accesso da parte dei cittadini ed al contempo tempestività di intervento da parte degli operatori bancari.

Con riferimento alle misure per la ricostruzione dei territori danneggiati, sarebbe opportuna l'emanazione di una legge speciale che disciplini un meccanismo di intervento standard attivabile immediatamente in caso di calamità naturale, che abbia già dimostrato di funzionare nella pratica e su cui i diversi operatori abbiano già maturato esperienza.

Al riguardo, il Disegno di Legge di Stabilità 2016 contiene, come detto, una specifica disposizione per far fronte anche alle esigenze della ricostruzione nei territori per i quali è stato dichiarato dal Consiglio dei Ministri lo stato di emergenza a seguito di eventi calamitosi connessi a fenomeni sismici, vulcanici, idrogeologici o atmosferici.

In particolare, la misura prevede uno schema d'intervento articolato sulla concessione di finanziamenti agevolati con provvista CDP, il cui rimborso si realizza mediante il meccanismo del credito d'imposta, secondo quanto è stato realizzato in particolare in Emilia - Romagna e sopra sintetizzato come una *best practice*.

La norma dovrebbe servire, in prima battuta, al rimborso delle spese già sostenute dai soggetti danneggiati in relazione ad una serie di eventi calamitosi di minore dimensione che hanno interessato l'Italia negli ultimi anni.

Ciò determinerà una polverizzazione, su tutto il territorio nazionale, degli interventi di liquidazione dei danni con lo strumento del finanziamento agevolato, per somme, generalmente, molto contenute.

In proposito, si riportano alcune proposte utili per rendere l'intervento più efficace ed efficiente.

Appare necessario rendere “strutturale” tale misura, e quindi rendere certo per le banche il fatto che tale strumento sarà utilizzato anche in futuro, qualora dovessero verificarsi nuovi eventi calamitosi. In questo modo, gli elevati costi fissi connessi all’organizzazione del servizio potranno essere gestiti nel quadro di una misura strutturale pluriennale.

Inoltre, è necessario che la liquidazione del danno, una volta autorizzata dall’autorità pubblica competente, possa essere erogata da una banca sul territorio nazionale, indipendentemente dal fatto che quest’ultima abbia o meno una sede nei territori colpiti dall’evento calamitoso per il quale si richiede il risarcimento.

Ciò accelererebbe la realizzazione dell’iniziativa da parte di quelle banche che già conoscono lo strumento in quanto sono operative su analoghe iniziative, ma che potrebbero non avere filiali nei territori colpiti dagli eventi calamitosi, destinatari prioritari della nuova disposizione normativa.