

**Osservazioni di A.S. 1746 – “Conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, recante misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”**

10 Marzo 2020

---

Il provvedimento ha introdotto un primo pacchetto di positive misure a supporto economico di cittadini e imprese a fronte dei problemi legati all'emergenza sanitaria internazionale e nazionale.

L'emergenza sanitaria causata dal virus COVID-19 si è trasformata rapidamente in emergenza finanziaria ed economica per l'intera economia, in Italia e in Europa. Tutto questo rende, quindi, urgenti ulteriori misure che riducano le difficoltà finanziarie ed economiche di cittadini e imprese, evitando al contempo che possano tradursi in seguito in forti incrementi nei volumi di crediti deteriorati per le banche e, quindi, anche in problemi di stabilità.

ABI e le banche, da subito, sono state proattive nel dare massima disponibilità e tempestiva attenzione per individuare misure di aiuto per le aree interessate dal virus: con comunicato del 23 febbraio ABI ha segnalato la applicabilità anche all'emergenza epidemiologica in corso del protocollo già in vigore con la protezione civile per la sospensione delle rate di mutuo in caso di calamità naturali: si tratta di un protocollo già esistente e sperimentato, capace quindi di dare una risposta concreta, immediata e certa.

L'attività di ABI e delle banche è proseguita con costante attenzione e spinta propulsiva e propositiva che ha creato le condizioni per la finalizzazione delle iniziative progressivamente messe in campo.

Il 24 febbraio, con comunicato stampa, ABI dava conto di proseguire fattivamente nei contatti con le Istituzioni al fine di definire un intervento emergenziale relativamente alla sospensione del rimborso dei mutui nei comuni direttamente interessati dalla diffusione del Corona virus.

---

Contemporaneamente sono state costanti – e continuano ad esserlo – le proficue interlocuzioni e le iniziative con i sindacati di settore per assumere le diverse misure anche organizzative a garanzia e sostegno delle persone che lavorano in banca e ai clienti, mantenendo alto l’impegno a non far venire meno i servizi ai cittadini e all’economia (Comunicato congiunto del 28 febbraio 2020 ABI, Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil – Uilca, Unisin).

Nei comunicati stampa del 27 febbraio 2020 e del 4 marzo 2020 e nell’incontro svoltosi presso la Presidenza del Consiglio il 4 marzo u.s., l’Associazione Bancaria Italiana (ABI) ha indicato gli interventi urgenti, non solo a livello nazionale, necessari per contrastare l’attuale eccezionale situazione.

Le banche hanno quindi svolto un ruolo attivo fin da subito, garantendo, compatibilmente al rispetto delle norme precauzionali del caso, l’operatività di Bancomat e di sportelli anche nella cosiddetta “zona rossa”. Inoltre, già dal 2 marzo 2020, con la specifica Ordinanza della Protezione Civile, è stata data possibilità di sospendere subito, fino al 31 luglio 2020, il pagamento dei mutui per le famiglie e le imprese presenti negli 11 comuni della medesima “zona rossa”.

In seguito, l’ABI e le banche associate con le associazioni delle rappresentanze di impresa hanno aggiornato e rafforzato l’accordo per le moratorie di mutui e dei prestiti. Infatti, con il recentissimo accordo del 7 marzo u.s., al fine di contrastare l’emergenza economica e per supportare il tessuto produttivo danneggiato dalla diffusione del COVID – 19, è stata estesa ai prestiti concessi fino al 31 gennaio 2020, riferiti alle piccole e medie imprese in tutta Italia, la possibilità di chiederne la sospensione o l’allungamento della durata del finanziamento.

Nello specifico, la sospensione del pagamento della quota capitale delle rate dei finanziamenti può essere chiesta fino a un anno ed è applicabile ai finanziamenti a medio lungo termine, anche perfezionati tramite il rilascio di cambiali agrarie e alle operazioni di leasing. Per le operazioni di allungamento, è invece previsto che l'estensione della durata del finanziamento può arrivare fino al 100% della durata residua dell'ammortamento.

\* \* \* \*

Scendendo ora più nel dettaglio dei contenuti del Decreto Legge: prima di passare all'illustrazione e al commento delle singole disposizioni di interesse, si evidenzia innanzitutto che occorrerà rivedere e aggiornare le disposizioni applicabili alla cosiddetta "zona rossa", alle nuove disposizioni del DPCM dell'8 marzo 2020, e a quelle del DPCM del 9 marzo 2020, che individuano ora la nuova "zona arancione" e la ampliano a tutto il territorio nazionale.

### **Art. 1 – Disposizioni riguardanti i termini relativi alla dichiarazione dei redditi precompilata 2020**

L'articolo in esame consente agli operatori di avere più tempo a disposizione per l'effettuazione degli adempimenti fiscali in conseguenza dei disagi derivanti dall'emergenza "Coronavirus" e, nel contempo, permette all'Agenzia delle Entrate di elaborare e mettere a disposizione dei cittadini la dichiarazione dei redditi precompilata 2020.

A tale proposito ABI auspica anche una proroga dei termini relativa all'invio della dichiarazione IVA, nel senso di stabilire per l'anno 2020,

lo slittamento del termine del 30 aprile, stabilito dal comma 1 dell'art. 8 del D.P.R. n. 322 del 1998, ad esempio, al 30 settembre p.v..

Inoltre, giova ricordare anche in questa sede che le nuove disposizioni in materia di ritenute fiscali e compensazioni nell'ambito dei contratti di appalto e subappalto, previste dall'articolo 4 del decreto fiscale n. 124/2019, sono entrate in vigore a partire dal 1° gennaio 2020 e la loro concreta applicazione ha avuto luogo lo scorso 17 febbraio 2020, in occasione del versamento delle ritenute relative al mese di gennaio.

Le nuove norme impongono dei pesanti oneri di compliance a carico di tutti i committenti che hanno in essere o intendono stipulare contratti di appalto per un ammontare superiore a 200.000 euro annui.

Le numerose perplessità degli operatori sono state solo in parte risolte con la circolare n. 1/E del 12 febbraio 2020. Già note sono le difficoltà che incontrano le imprese appaltatrici per ottenere il DURF, al fine di non applicare le nuove disposizioni, e che tale problematica ricade sui committenti, che devono porre in essere incisivi controlli "fiscali" sugli adempimenti a carico degli appaltatori.

In considerazione, poi, dell'attuale situazione di emergenza economica e sanitaria che, tra gli altri interventi, ha condotto alla proroga o alla sospensione di taluni adempimenti, sarebbe auspicabile un rinvio dell'efficacia delle nuove disposizioni al 1° gennaio 2021 (sulla scorta di quanto già fatto in relazione alla nuova disciplina sulla crisi d'impresa Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza - d.lgs n. 14/2019, cd. CCII), in vista di una revisione o dell'abrogazione della disciplina.

Tale rinvio si rende ancor più necessario in ragione della sospensione dell'obbligo, posto in capo ai sostituti d'imposta con sede legale o operativa nei comuni situati nella cd. "zona rossa", di operare le ritenute sui redditi di lavoro dipendente e assimilati.

### **Art. 3 - Rimessione in termini per adempimenti e versamenti**

L'art. 1 del DM 24 febbraio 2020 dispone la sospensione degli adempimenti e dei versamenti tributari, in scadenza tra il 21 febbraio e il 31 marzo 2020, nei comuni di Lombardia e Veneto colpiti dall'emergenza epidemiologica Covid-19. In particolare, vengono sospesi gli invii di comunicazioni di irregolarità, richieste di documenti per il controllo formale, cartelle di pagamento e atti di recupero dei debiti tributari affidati all'Agente della riscossione, nei confronti di cittadini, professionisti, imprese (persone fisiche e giuridiche) ed enti che al 21 febbraio 2020 avevano la residenza, la sede legale o operativa nei territori dei comuni individuati dall'allegato 1 al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 febbraio 2020 (cd. "zona rossa").

Inoltre, per tutto il periodo di sospensione, i sostituti d'imposta con sede legale o operativa negli stessi comuni non operano le ritenute sui redditi di lavoro dipendente e assimilati e le ritenute sui compensi e altri redditi corrisposti dallo Stato.

Viene da ultimo previsto che gli adempimenti e i versamenti oggetto di sospensione dovranno essere effettuati in unica soluzione entro il mese successivo al termine del periodo di sospensione (ossia entro il 30 aprile 2020).

Dal tenore letterale della norma sembrerebbe che il predetto versamento in un'unica soluzione debba essere effettuato anche dai sostituti d'imposta, con riferimento alle ritenute non operate nel corso del periodo di sospensione.

Se tale interpretazione fosse corretta, il beneficio in capo al lavoratore dipendente subordinato o assimilato derivante dalla sospensione

sarebbe vanificato dall'obbligo di restituzione in un'unica soluzione delle ritenute in questione.

A tale riguardo, in linea con quanto già previsto in occasione dei recenti eventi sismici, si potrebbe prevedere la possibilità per i predetti soggetti di optare per il versamento delle somme oggetto di sospensione, senza applicazione di sanzioni e interessi, per intero entro il 30 aprile 2020, ovvero, mediante rateizzazione fino a un massimo di 9 rate mensili di pari importo (la nona mensilità coinciderebbe con il mese di dicembre 2020), con il versamento dell'importo della prima rata entro il 30 aprile 2020. Resterebbe fermo in capo al sostituto d'imposta l'obbligo di effettuare i predetti versamenti, secondo la modalità scelta dal lavoratore (unica soluzione o in forma rateale).

#### **Art. 10 – Misure urgenti in materia di sospensione dei termini e rinvio delle udienze processuali**

L'attuale previsione non detta alcuna disposizione di rinvio in merito al contenzioso tributario, più in particolare delle udienze già fissate anche per i processi tributari, nonché una moratoria sulla fissazione di nuove udienze e la sospensione di tutti i termini processuali.

Su questo è intervenuto il nuovo *DL 8 marzo 2020, n. 11 "Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria"*.

Tuttavia, coerentemente, andrebbe sospeso anche il termine di 90 giorni entro cui svolgere i contraddittori presso gli Uffici territoriali dell'Agenzia delle Entrate nell'ambito dei procedimenti di accertamento con adesione di cui al Decreto legislativo del 19 giugno 1997 n. 218, oltre che il termine per proporre l'eventuale ricorso.

### **Articolo 13 - Norme speciali in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale e di assegno ordinario**

Nell'analizzare positivamente le misure così approntate sul piano giuslavoristico-previdenziale, si auspica che sia valutata la possibilità di introdurre nel provvedimento, in sede di conversione, clausole di demando alla normativa attuativa (Decreti), cui conferire il potere di eventualmente rideterminare l'ambito territoriale e/o la durata temporale delle misure medesime, in una prospettiva di maggior tempestività ed efficacia, nei limiti di stanziamenti appositamente disposti dal legislatore.

Fra le norme del decreto di rilievo lavoristico, rivestono inoltre particolare importanza le norme, come quello relativo all'articolo in oggetto, che prevedono il ricorso agli ammortizzatori sociali (Cig ordinaria e in deroga, assegno ordinario per sospensione e riduzione di lavoro, erogato dai Fondi di solidarietà) per fronteggiare le situazioni delle imprese e lavoratori nei territori maggiormente coinvolti dall'emergenza, anche attraverso opportune semplificazioni e snellimento delle procedure per di accesso ai predetti strumenti.

Al riguardo, ferme le risorse che verranno specificamente stanziare per il finanziamento degli ammortizzatori sociali nei predetti specifici territori, si auspica che venga introdotta la possibilità di ricorrere agli strumenti medesimi (in particolare gli assegni ordinari dei Fondi di solidarietà) per sopperire a tutte le esigenze sull'intero territorio nazionale correlate alle conseguenze derivanti dai provvedimenti adottati per la gestione dell'emergenza COVID-19, anche confermando in tali ulteriori ipotesi le ordinarie fonti di finanziamento delle misure in esame.

## **Articolo 17 - Cassa integrazione in deroga in Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna**

Ulteriore disposizione di interesse, quanto ai profili lavoristici, è quella che disciplina l'applicazione della Cig in deroga nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, con lo stanziamento, anche in questo caso, di apposite risorse.

Al riguardo – ferme le opportune valutazioni circa l'ambito territoriale di riferimento alla luce dell'evoluzione intervenuta nei provvedimenti - si osserva come risulta opportuno chiarire il campo di applicazione della previsione, da riferirsi a tutte le imprese e i lavoratori delle aree interessate, indipendentemente dal settore di appartenenza e dalle dimensioni.

## **Art. 25 – Fondo Garanzia PMI**

L'art. 25 dell'AS 1746 di conversione in legge del D.L. 2 marzo 2020, n.9 prevede il rafforzamento del Fondo di garanzia per le PMI, che viene rifinanziato per ulteriori 50 milioni di euro (rispetto a quanto già fatto dal recente collegato fiscale alla Legge di Bilancio 2020), portando la sua dotazione per il 2020 a complessivi 750 milioni di euro.

In particolare, viene riconosciuta alle imprese ubicate nella c.d. "zona rossa" - nella misura massima della garanzia concedibile (pari all'80% per gli interventi in garanzia diretta e 90% per le riassicurazioni in favore dei confidi) - un accesso prioritario e gratuito alle coperture del Fondo, indipendentemente dalla tipologia di operazione per la quale viene richiesta tale garanzia.

L'intervento presenta indubbi vantaggi in termini di accesso al credito, soprattutto in relazione alle linee di credito a breve, necessarie per fronteggiare le esigenze di liquidità immediata da parte delle imprese, per le quali – l'attuale regolamentazione del Fondo – prevede delle percentuali di copertura ben al di sotto della copertura massima prevista dal Decreto-Legge.

Si evidenzia tuttavia che, al momento, i soggetti beneficiari dell'intervento sono solo le imprese ubicate nei comuni individuati nell'allegato 1 al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° marzo 2020.

Sarebbe invece preferibile che la misura possa automaticamente applicarsi a imprese di nuovi territori che dovessero eventualmente essere dichiarati zona rossa, senza il ricorso a uno specifico decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

E' infine auspicabile che a breve siano emanati i necessari provvedimenti che estendano l'operatività del Fondo a tutte le imprese sul territorio nazionale, che oggi direttamente o indirettamente soffrono dell'attuale emergenza sanitaria.

Inoltre, è urgente, come già segnalato da Abi, rafforzare sia la dotazione finanziaria sia la complessiva operatività del Fondo di Garanzia PMI.

### **Art. 26 - Fondo Gasparrini**

Il "Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa" è stato istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) dall'art. 2, comma 475 e ss, della Legge 24 dicembre 2007, n.244 con

una dotazione complessiva di 80 milioni di euro. La sua operatività è disciplinata dal D.M. 21 giugno 2010, n.132 modificato dal D.M 22 febbraio 2013, n. 37 (da ora Regolamento).

Il Fondo – gestito da Consap S.p.A - consente ai mutuatari, con un reddito ISEE non superiore a 30.000 euro, di richiedere alla banca o all'intermediario finanziario che ha erogato il mutuo - di importo originario non superiore a 250.000 euro ed in ammortamento da almeno un anno, destinato all'acquisto dell'abitazione principale del mutuatario non appartenente alle categorie di lusso - la sospensione del pagamento dell'intera rata fino ad un massimo di due volte per complessivi 18 mesi all'accadimento dei seguenti eventi riferiti al mutuatario, intervenuti successivamente alla stipula del contratto di mutuo e verificatesi nei tre anni antecedenti alla richiesta di ammissione al beneficio:

- cessazione del rapporto di lavoro subordinato ad eccezione delle ipotesi di risoluzione consensuale, di risoluzione per limiti di età con diritto a pensione di vecchiaia o di anzianità, di licenziamento per giusta causa o giustificato motivo soggettivo, di dimissioni del lavoratore non per giusta causa, con attualità dello stato di disoccupazione;
- cessazione dei rapporti di lavoro di cui all'art. 409, n. 3) del Codice di Procedura Civile, ad eccezione delle ipotesi di risoluzione consensuale, di recesso datoriale per giusta causa, di recesso del lavoratore non per giusta causa, con attualità dello stato di disoccupazione;
- morte o riconoscimento di handicap grave, ai sensi dell'art. 3, comma 3 della Legge 5 febbraio 1992, n. 104, ovvero di invalidità civile non inferiore all'80 per cento.

Il Fondo provvede al pagamento alla banca/intermediario finanziario degli interessi maturati sul debito residuo durante il periodo di sospensione, corrispondente al parametro di riferimento del tasso di interesse applicato ai mutui, al netto della componente di maggiorazione sommata a tale parametro.

Nato sulla scorta dell'esperienza derivante da analoghe iniziative concordate tra Associazioni dei consumatori e l'ABI per la sospensione delle rate dei finanziamenti<sup>1</sup>, il Fondo rappresenta – nel panorama internazionale - l'unico strumento pubblico di welfare esistente a tutela dei mutuatari che si trovano in difficoltà nel pagamento delle rate dei finanziamenti.

L'art. 26 dell'AS 1746 di conversione in legge del D.L. 2 marzo 2020, n.9, ha ampliato l'operatività di tale Fondo anche ai titolari di mutuo che ottengono una 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 (ad es. per effetto della CIG, CIGS, ammortizzatori sociali in deroga, nonché analoghe prestazioni di fondi di solidarietà di cui all'art.3 della Legge 28 giugno 2012, n. 92; contratti di solidarietà etc).

Tale ampliamento è coerente con il quadro delle misure messe in atto dal Governo a sostegno delle famiglie e delle imprese a seguito dell'emergenza epidemiologica da virus Covid – 19 e consente di rafforzare la tutela dei mutuatari in difficoltà nel pagamento delle rate

---

<sup>1</sup> Si fa riferimento (i) all'iniziativa denominata "Piano Famiglie" che dal 2009 al 2013 ha consentito la sospensione di circa 100.000 mutui per un controvalore di oltre 10 miliardi di euro di debito residuo di finanziamenti sospesi e (ii) all'accordo ABI-AACC del 31 marzo 2015 che ha consentito fino al 31 luglio 2018, la sospensione di ulteriori 20.000 prestiti tra mutui e credito al consumo; (iii) alle iniziative avviate nei casi di calamità naturali (sisma, alluvioni, crollo del Ponte Morandi di Genova etc.).

dei mutui a seguito di potenziali situazioni di crisi del proprio posto di lavoro.

La misura sarà operativa solo a seguito dell'emanazione di:

(i) un Decreto del MEF volto a disciplinare la fattispecie. Tale regolamento, oltre a chiarire i limiti di intervento del Fondo (compreso la durata massima della sospensione che dovrebbe essere modulata in funzione della durata del provvedimento di sospensione/riduzione dell'orario di lavoro), tenuto conto anche delle attuali risorse disponibili (circa 25 milioni di euro), dovrebbe altresì chiarire quali siano i documenti che il mutuatario deve allegare al modulo di domanda che dovrà essere necessariamente aggiornato;

(ii) il Manuale d'uso da parte del gestore Consap S.p.A, che disciplina le modalità tecniche con le quali le banche e gli intermediari finanziari perfezionano il collegamento telematico con il predetto gestore per poter operare con il Fondo.

La concreta applicazione dell'estensione legislativa richiede, tuttavia, una modifica dell'attuale regolamento del Fondo di cui al DM 21 giugno 2010, n. 132, come modificato dal DM 22 febbraio 2013 n. 37, almeno per quanto attiene alla durata della sospensione del mutuo nelle diverse ipotesi di riduzione/sospensione dell'orario di lavoro e alla documentazione da presentare a supporto dell'istanza.

Stante la natura regolamentare del DM, il rituale passaggio in Conferenza Stato – Regioni, nonché la previsione dell'art. 2, comma 5-*sexies* del decreto – legge n. 185/2008, in base alla quale il regolamento richiede "il previo parere delle Commissioni parlamentari competenti", l'adeguamento della disciplina del Fondo richiederebbe tempi non compatibili con l'urgenza dell'intervento.

Al fine di accelerare la piena attuazione dell'estensione dell'accesso al Fondo, si propone, pertanto, una procedura accelerata per l'adozione delle necessarie integrazioni alla normativa di attuazione, che del resto avrà carattere eminentemente operativo, adottando un DM non regolamentare.

### **Conclusioni**

Le iniziative messe in campo da Abi e dalle banche in questo momento di straordinaria complessità sono concrete, tempestive e segno della volontà di attivare, a legislazione vigente e con accordi lungimiranti, ogni misura possibile.

Come abbiamo rappresentato al Governo e più volte ricordato nei vari comunicati stampa anche con le Associazioni di rappresentanza delle imprese, risulta necessaria una modifica delle attuali disposizioni di vigilanza riguardo le misure di tolleranza, necessarie in una fase emergenziale, come quella attuale.

Per venire incontro alle temporanee difficoltà finanziarie delle imprese le banche possono infatti adottare ulteriori misure volte a sospendere temporaneamente il rimborso delle rate di un finanziamento e rivedere il piano di rimborso (cd. misure di "tolleranza" o di "forbearance"). Appartengono a questa categoria le cosiddette moratorie che, in Italia, sulla base di accordi tra l'ABI e le associazioni rappresentative delle imprese e dei consumatori ha consentito dal 2009 ad oggi di assicurare alle imprese oltre 25 miliardi di liquidità aggiuntiva e alle famiglie di sospendere i pagamenti delle rate relative a debiti residui per oltre 15 miliardi di euro, con una maggiore liquidità messa a loro disposizione per circa 1 miliardo di euro.

Tali misure di tolleranza, secondo le più recenti e rigide regole contabili e prudenziali europee, determinano per la banca che le consente rettifiche contabili aggiuntive e quindi impatti sul capitale di vigilanza. Per effetto di tali regole una applicazione di tali misure su larga scala, come quella necessaria per fronteggiare le presenti eccezionali circostanze, non sarebbe sostenibile per nessun settore bancario.

Nell'attuale situazione eccezionale, le misure di tolleranza nei confronti di imprese dotate di solidi fondamentali, ma che si trovano ad operare nelle citate situazioni eccezionali dovrebbero essere invece inquadrare come strumenti di mitigazione del rischio di credito funzionali a consentire all'impresa di superare la temporanea difficoltà e alla banca di evitare il deterioramento della sua posizione creditizia.

In questa ottica, l'applicazione di tali misure non dovrebbe determinare una riclassificazione peggiorativa del debitore e, di conseguenza, maggiori rettifiche contabili e accantonamenti in relazione alle esposizioni della banca verso quest'ultimo.

Le Autorità europee dovrebbero quindi in tempi brevi sospendere o rimodulare l'applicazione delle regole che ne determinerebbero la classificazione come esposizione deteriorata e, dunque, quote di rettifiche progressivamente crescenti, fino ad azzerare il valore del credito, al semplice decorrere del tempo (cd. "calendar provisioning").

Più in generale le circostanze eccezionali che stiamo vivendo portano con maggiore evidenza la necessità di una valutazione della coerenza del quadro regolamentare complessivo che disciplina l'attività di erogazione del credito con il contesto profondamente mutato rispetto al momento in cui quelle regole furono ideate e definite. Tale valutazione andrebbe condotta in particolare con riferimento alla coerenza tra le attuali politiche monetarie che continuano ad essere

fortemente espansive e politiche regolamentari rigidamente restrittive sul settore bancario che dovrebbe convogliare la liquidità alle imprese.