

## **I CONTRATTI DI MUTUO: SOLUZIONI E INSIDIE IN TEMPI DI *CONSUMPTION CRUNCH*.**

di

**MICHELE GREGGIO**

**Sommario:** *I. Premessa. – II. La nuova disciplina del Fondo “Gasparri” per l’acquisto della prima casa. – III. La moratoria a sostegno delle piccole e medie imprese ex art. 56 D. L. 18/2020. – IV. Le misure a tutela del credito promosse dalle associazioni di categoria: la moratoria per le imprese. – V. Le misure a tutela del credito promosse dalle associazioni di categoria: la moratoria per le famiglie. – VI. Misure a favore dei debitori e disciplina europea delle c.d. “forbearance measures”: possibili criticità. – VII Conclusioni.*

### **I. PREMESSA.**

La profonda crisi finanziaria del 2008 e la successiva crisi dei debiti sovrani del 2010 hanno messo in luce tutti i limiti del sistema bancario europeo. In quelle crisi, le difficoltà delle banche e la conseguente contrazione del mercato del credito (c.d. *credit crunch*) avevano contaminato l’intero sistema economico su scala globale, portando ad un profondo rinnovamento del diritto bancario dell’Unione. La nuova recessione economica causata dalla diffusione del virus COVID-19, invece, trae fondamento dalla crisi di liquidità innestatasi nell’ambito del mercato dei consumi<sup>1</sup>. In un contesto che si potrebbe

---

<sup>1</sup> Sugli effetti della nuova crisi, paragonabili a quelli della crisi del 2008, si veda D. HOWARTH e A. VERDUN, *Economic and Monetary Union at twenty: a stocktaking of a tumultuous second decade: introduction*, in *Journal of European Integration*, 42:3, p. 287; K. STONES, *COVID-19: impact on*

definire di “*consumption crunch*”, il riformato sistema bancario assurge a strumento privilegiato per limitare gli effetti della crisi e rilanciare l’economia, specie mediante la modifica dei contratti bancari<sup>2</sup>. Non è dunque un caso che alcune delle misure più incisive, necessarie al contenimento degli effetti economici negativi dovuti alla crisi di liquidità causata dal c.d. “coronavirus” e dalle disposizioni imposte per il suo contenimento, siano contenute nel Titolo III del Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. “Decreto Cura Italia”), rubricato “Misure a sostegno della liquidità attraverso il sistema bancario”<sup>3</sup>.

Scopo del presente contributo è quello di illustrare alcune tra le maggiori novità in materia di contratti di mutuo introdotte in seguito al diffondersi del virus COVID-19. In particolare, si analizzeranno: *i*) le modifiche alle disposizioni in tema di accesso al Fondo di solidarietà per i mutui per l’acquisto della prima casa di cui all’articolo 2, commi da 475 a 480, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (c.d. “Fondo Gasparrini”); *ii*) le misure legislative di sostegno finanziario in materia di prestiti a rimborso rateale e non rateale; *iii*) le ulteriori misure previste dalle iniziative promosse dalle associazioni di categoria; *iv*) le

---

*restructuring and insolvency*, in *Corporate Rescue and Insolvency Journal*, 13/2020; F. DE GIROLAMO, *Nuova finanza nel Decreto Liquidità ed effetti sul mercato*, in [www.giustiziacivile.com](http://www.giustiziacivile.com).

<sup>2</sup> D’altro canto, nel lungo periodo, le difficoltà di imprese e famiglie rischiano di contaminare anche il sistema bancario, come precisato dalla stessa Autorità Bancaria Europea nelle Guidelines on legislative and non-legislative moratoria on loan repayments applied in the light of the COVID-19 crisis del 2 aprile 2020: «*many businesses and private individuals affected by the crisis may face liquidity shortages and difficulties in timely payment of their financial and other commitments. This could in turn have an impact on credit institutions, as delays in the repayment of credit obligations lead to a larger number of defaults and increased own funds requirements for credit institutions*».

<sup>3</sup> Invero, già alcune disposizioni, di portata applicativa più limitata, erano state adottate in precedenza. Il riferimento è all’ordinanza della Protezione Civile n. 642 del 29 febbraio 2020, mediante la quale è stata accordata la possibilità ai clienti di banche o intermediari finanziari residenti in alcuni Comuni particolarmente colpiti dall’emergenza sanitaria di chiedere la sospensione delle rate dei mutui fino alla cessazione dello stato di emergenza, optando tra la sospensione dell’intera rata o quella della sola quota capitale. Similmente, il Decreto-Legge 2 marzo 2020, n. 9, ha disposto, per i soggetti residenti in taluni Comuni della Lombardia e del Veneto, la sospensione fino al 31 marzo 2020 dei termini di scadenza relativi a vaglia cambiari, cambiali e ad ogni altro titolo di credito o atto avente forza esecutiva.

possibili criticità delle nuove disposizioni rispetto alla disciplina delle c.d. “*forbearance measures*”.

## **II. LA NUOVA DISCIPLINA DEL FONDO “GASPARRINI” PER L’ACQUISTO DELLA PRIMA CASA.**

L’art. 54 del Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18<sup>4</sup> ha introdotto alcune importanti modifiche alla disciplina ordinaria del Fondo di solidarietà per i mutui per l’acquisto della prima casa di cui all’art. 2, commi da 475 a 480, della L. 244/2007. La normativa di riferimento, nella sua formulazione originaria, prevedeva la possibilità, per i proprietari di un’unità immobiliare da adibire ad abitazione principale che fossero anche mutuatari di un contratto di mutuo di importo non superiore ad Euro 250.000 per l’acquisto della stessa –, di sospendere il pagamento delle rate per non più di due volte e per un periodo massimo complessivo non superiore a diciotto mesi nel corso dell’esecuzione del contratto<sup>5</sup>. Inoltre, per i mutui concessi da intermediari bancari e finanziari, la disposizione originaria consentiva al mutuatario di richiedere al Fondo, per il tramite del medesimo intermediario, il pagamento *«degli oneri finanziari pari agli interessi maturati sul debito residuo durante il periodo di sospensione, corrispondente esclusivamente al parametro di riferimento del tasso di interesse applicato ai mutui e, pertanto, al netto della componente di maggiorazione sommata a tale parametro»*<sup>6</sup>.

In sostanza, la disciplina originaria del Fondo prevedeva che, in forza della sospensione, la durata del contratto di mutuo e quella delle garanzie per esso prestate venisse prorogata automaticamente di un periodo eguale alla durata della sospensione stessa, senza l’addebito di commissioni, spese istruttorie aggiuntive e senza la richiesta di ulteriori

---

<sup>4</sup> Convertito con modifiche dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27.

<sup>5</sup> Cfr. art. 2, comma 476, L. 244/2007.

<sup>6</sup> Così il comma 478, L. 244/2007, come modificato dall’art. 3, comma 48, lett. e) della Legge 28 giugno 2012, n. 92.

garanzie<sup>7</sup>. Al termine di tale sospensione, il pagamento delle rate riprendeva secondo gli importi e con la periodicità originariamente previsti, restando in capo al cliente altresì il pagamento degli interessi maturati sulle rate sospese, ad eccezione della quota di interessi a carico del Fondo<sup>8</sup>. A questo proposito, relativamente alla quota a carico del Fondo, come meglio precisato dall'art. 3 del Decreto Ministeriale del 21 giugno 2010, n. 132, quest'ultima – sempre nella formulazione originaria – era costituita dal “parametro di riferimento” degli interessi relativi alle rate sospese<sup>9</sup>.

In ogni caso, l'accesso ai benefici del fondo era limitato a quei soggetti che, dopo la conclusione del contratto di mutuo e nel triennio antecedente alla richiesta di accesso al Fondo: *i*) avessero cessato il proprio rapporto di lavoro subordinato (salvo non si trattasse di risoluzione consensuale, risoluzione per limiti di età con diritto alla pensione, di licenziamento per giusta causa o giustificato motivo soggettivo e di dimissioni del lavoratore non per giusta causa); *ii*) avessero cessato il proprio rapporto di lavoro di agenzia, di rappresentanza commerciale o simili<sup>10</sup> (salvo non si trattasse di risoluzione

---

<sup>7</sup> Sulla disciplina del fondo si veda anche S. RIZZO, *La disciplina delle sospensioni legali dei finanziamenti nei recenti interventi del legislatore a livello nazionale ed a livello regionale*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, 4/2010, p. 751.

<sup>8</sup> Sul punto si deve però rilevare l'orientamento dell'Arbitro Bancario e Finanziario per cui la somma spettante alla banca si esaurirebbe nella quota di interessi a carico del Fondo e nessun interesse relativo alle rate sospese sarebbe invece dovuto dal mutuatario. Per gli opportuni riferimenti alle pronunce ABF si rinvia a L. S. LENTINI, *Moratoria dei finanziamenti bancari e criteri di maturazione degli interessi «di sospensione» nel decreto “Cura Italia”: una prima lettura*, in *Rivista di diritto bancario*, 2/2020, p. 249, ove l'Autore sostiene la posizione dell'Arbitro.

<sup>9</sup> In particolare, come precisato dall'art. 3, comma 2, del D.M. 132/2010 «*Per parametro di riferimento si intende:*

*a) per i mutui regolati a tasso variabile, l'Euribor di durata pari a quella usata nel contratto, ovvero in mancanza di parametrizzazione dei tassi all'Euribor, l'Euribor di durata pari alla periodicità di pagamento delle rate;*

*b) per i mutui regolati a tasso fisso, il tasso IRS in euro riportato sulla pagina ISDAFIX 2 del circuito Reuters di durata pari alla durata residua del contratto di mutuo vigente al momento della sospensione dell'ammortamento.*

*c) per i mutui con opzione di scelta di tasso tra fisso e variabile, il parametro di indicizzazione vigente al momento della presentazione della richiesta di sospensione;*

*d) per i mutui con tassi con parametri in parte fissi ed in parte variabili, il parametro previsto dalla lettera a) per la quota regolata a tasso variabile ed il parametro previsto dalla lettera b) per la quota regolata a tasso fisso».*

<sup>10</sup> Si tratta dei rapporti di lavoro di cui all'art. 409, numero 3) del Codice di procedura civile.

consensuale, di recesso datoriale per giusta causa o di recesso del lavoratore non per giusta causa); *iii*) fossero deceduti (in questo caso il beneficio spettava agli eredi o al cointestatario del mutuo) o per i quali vi fosse stato il riconoscimento di un handicap grave o di invalidità civile non inferiore all'80%<sup>11</sup>.

In presenza del verificarsi degli eventi di cui sopra, l'accesso al Fondo era comunque limitato a quei soggetti che: *i*) non fossero in ritardo nei pagamenti per un periodo di novanta giorni consecutivi al momento della presentazione della domanda; *ii*) non fruissero già di agevolazioni pubbliche con riferimento al mutuo oggetto di sospensione; *iii*) non avessero stipulato un'assicurazione a copertura del rischio relativo agli eventi di cui al paragrafo che precede<sup>12</sup>.

Come detto, la normativa sopra descritta è stata rivista in occasione dell'emanazione del Decreto Cura Italia. In particolare, pur mantenendo invariati i tratti essenziali della disciplina del Fondo, il legislatore è intervenuto con una serie di disposizioni la cui *ratio* si rinviene nella volontà di estendere la platea dei beneficiari e nel rafforzare le tutele loro garantite. Più nel dettaglio, sono state introdotte sia deroghe temporanee – valide per un periodo di nove mesi (più precisamente, dal 17 marzo 2020 al 17 dicembre 2020) e legate alle esigenze improcrastinabili dovute all'emergenza coronavirus e alla crisi di liquidità seguitane –, sia modifiche, per così dire, definitive.

---

<sup>11</sup> In sostanza la norma prevede una modifica “forzosa” di alcune condizioni contrattuali dovuta al sorgere di sopravvenienze specificamente individuate. Sul punto si veda anche A. CERVINI, *Proroga ex lege e natura dei contratti bancari di mutuo. Effetti della c.d. “sospensione del pagamento delle rate”* (l. 24.12.2007, n. 144) e della *rinegoziazione dei mutui* (l. 27.5.2008 n. 93), in *La Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2/2009, p. 355; per le diverse forme di rinegoziazione dei mutui dovute a sopravvenienze si rinvia a P. L. FAUSTI, *La rinegoziazione dei mutui*, Consiglio Nazionale del Notariato - Studio n. 696-2008/C, reperibile all'indirizzo <https://elibrary.fondazione-notariato.it/approfondimento.asp?app=43/studicnn/Studio696-2008-C&mn=3&tipo=3&qn=9> e a G. PRESTI, *La rinegoziazione dei mutui ipotecari. Qualificazione e disciplina*, in *Mutui ipotecari, Riflessioni giuridiche e tecniche contrattuali*, Atti del Convegno di Bergamo del 13 novembre 1998, Milano 1999, p. 65.

<sup>12</sup> Cfr. art. 2, commi 477 e 479, L. 244/2007.

Per quanto attiene alle deroghe temporanee, disciplinate dal primo comma, lett. a), b) e b-bis) dell'art. 54, quest'ultime hanno interessato due diversi profili della normativa in esame, uno di carattere oggettivo ed uno di carattere soggettivo.

Con riferimento alle modifiche rilevanti sotto il profilo soggettivo, la lett. a) del primo comma dell'art. 54 ha esteso la platea dei beneficiari del Fondo, accordando tutela anche ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti che, a causa della chiusura o della restrizione della propria attività a seguito delle disposizioni adottate dall'autorità per l'emergenza coronavirus, autocertifichino di aver registrato nel trimestre successivo al 21 febbraio 2020 e precedente alla domanda (ovvero, qualora sia trascorso meno di un trimestre, nel minor lasso di tempo intercorrente tra il 21 febbraio 2020 e la data della domanda) un calo del proprio fatturato superiore al 33% del fatturato dell'ultimo trimestre 2019<sup>13</sup>. Inoltre, la lett. b-bis) ha a sua volta esteso la sospensione del pagamento delle rate anche a quei mutuatari che fruiscano già della garanzia del Fondo di cui all'articolo 1, comma 48, lettera c), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (il c.d. "Fondo di garanzia per la prima casa"). Tale previsione, introdotta in sede di conversione del Cura Italia, ha di fatto derogato alla disciplina dell'art. 2, comma 477, lett. b), L. 244/2007 per cui non sono ammessi ai benefici del Fondo i mutui che fruiscano di agevolazioni pubbliche<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. Relazione illustrativa al Decreto Cura Italia, reperibile all'indirizzo <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01145870.pdf>, per cui «Con la chiusura delle attività commerciali e professionali in conseguenza dell'epidemia da Coronavirus è plausibile ritenere che molte "partite IVA" si possano trovare in difficoltà con il pagamento delle rate del mutuo per l'acquisto della abitazione principale. Al fine di offrire un sollievo immediato a tali soggetti in difficoltà la norma di cui al comma 1 si propone di ammetterli, a fronte di un calo apprezzabile del fatturato, ai benefici del Fondo». Sul punto è intervenuto anche il primo comma dell'art. 12 del Decreto-Legge 8 aprile 2020, n. 23, precisando che, ai fini dell'art. 54, per lavoratori autonomi si intendono i liberi professionisti titolari di partita iva attiva alla data del 23 febbraio 2020 e i lavoratori titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa attivi alla medesima data, iscritti alla Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335. In questo modo si è chiarito che tra i destinatari della disposizione rientrano anche le ditte individuali e gli artigiani.

<sup>14</sup> Peraltro, le stesse FAQ del Ministero dell'Economia e delle Finanze, aggiornate al 6 maggio 2020 e reperibili all'indirizzo <http://www.mef.gov.it/covid-19/faq.html>, precisano che sono esclusi dalla sospensione i mutui con agevolazioni pubbliche (quali contributi a fondo perduto, garanzie o contributi agli interessi) attive alla data della presentazione della domanda.



Per quanto attiene, invece, alle modifiche temporanee rilevanti sotto il profilo oggettivo, l'art. 54, comma primo, lett. b) del Decreto Cura Italia ha previsto tre ulteriori deroghe alla disciplina ordinaria. Quest'ultima, invero, prevedeva tra i requisiti oggettivi per accedere al Fondo la titolarità di un mutuo di importo non superiore ad Euro 250.000 in ammortamento da almeno un anno, e un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non superiore ad Euro 30.000<sup>15</sup>. Di contro, la nuova disciplina provvisoria ha esteso l'accesso al Fondo ai mutui di importo non superiore ad Euro 400.000 ed ha esentato dalla necessità di presentare l'indicatore della situazione economica equivalente<sup>16</sup>. Inoltre, l'ultimo periodo della lett. b) ha derogato a quanto previsto dall'art. 2, comma 476 della L. 244/2007<sup>17</sup>, consentendo anche a chi abbia già fruito a pieno dei benefici del Fondo di beneficiarne nuovamente nel caso in cui sia ripreso (dopo la prima sospensione e antecedentemente alla richiesta di nuovo accesso al Fondo), per almeno tre mesi, il regolare ammortamento delle rate.

Con riferimento alle deroghe temporanee alla disciplina del Fondo sotto il profilo oggettivo, il Decreto-Legge 8 aprile 2020, n. 23 (c.d. "Decreto Liquidità") ha previsto, al secondo comma dell'art. 12, un'ulteriore deroga alla disciplina ordinaria, sancendo la possibilità di accedere – per un periodo di nove mesi dall'entrata in vigore del decreto (dunque, fino all'8 gennaio 2021) – ai benefici del Fondo anche nell'ipotesi di mutui in ammortamento da meno di un anno, laddove l'art. 2, comma primo, lett. b) del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 21 giugno 2010, n. 132 richiedeva la

---

<sup>15</sup> Cfr. art. 3, comma primo, D. M. 132/2010.

<sup>16</sup> L'esclusione dell'ISEE dai requisiti richiesti è giustificata, come precisato nella Relazione illustrativa *sub* art. 54, dal «*gap temporale che strutturalmente presenta l'ISEE*», tale da non consentire di verificare, nell'immediato, cali di reddito impreveduti e rilevanti dovuti a situazioni eccezionali, quale sicuramente deve intendersi l'epidemia COVID-19 e la legislazione d'urgenza seguitane.

<sup>17</sup> Come precisato *supra*, quest'ultimo circoscrive la facoltà di accedere al Fondo stabilendo un limite massimo di due sospensioni per un periodo massimo complessivo non superiore a diciotto mesi.

titolarità di un mutuo in ammortamento da almeno un anno<sup>18</sup>. A questo proposito, si deve notare la scarsa organicità e lo scarso coordinamento delle disposizioni in esame: la deroga al requisito del mutuo in ammortamento da almeno un anno non è stata inserita nel Decreto Cura Italia, ma nel Decreto Liquidità, con la conseguenza che, fino al 17 dicembre 2020, varranno tutte le deroghe temporanee alla disciplina del Fondo Gasparrini previste dal D.L. 18/2020, mentre solo la deroga dell’ammortamento da meno di un anno varrà per ulteriori ventidue giorni, ossia fino all’8 gennaio 2021. Lo scarso coordinamento, peraltro, è confermato dalla Relazione illustrativa al Decreto Cura Italia, laddove – contraddittoriamente rispetto al contenuto del Decreto Liquidità – si conferma che *«Il mutuo deve inoltre essere in ammortamento da almeno un anno al momento della presentazione della domanda»*.

Passando alle modifiche definitive alla disciplina del Fondo, il legislatore è intervenuto con due diverse disposizioni, una rilevante sotto il profilo oggettivo ed una rilevante sotto il profilo soggettivo.

Una modifica importante sotto il profilo oggettivo è stata introdotta con il comma secondo dell’art. 54, che ha sostituito il comma 478 dell’art 2 della L. 244/2007, predisponendo un notevole aumento della quota di interessi a carico del Fondo. Ora il Fondo, su richiesta del mutuatario, *«provvede al pagamento degli interessi compensativi nella misura pari al 50% degli interessi maturati sul debito residuo durante il periodo di sospensione»*, restando in capo al mutuatario la quota restante<sup>19</sup>. In sostanza, l’erario assicura il pagamento della

---

<sup>18</sup> Sulla deroga alla disciplina prevista dal D.M. del 2010 cfr. anche le già citate FAQ del Ministero dell’Economia e delle Finanze.

<sup>19</sup> Si tratta di opinione che sembra essere confermata anche dalle FAQ del Ministero dell’Economia e delle Finanze per cui *«Gli interessi che maturano durante il periodo di sospensione (il 50% di questi viene sostenuto dal Fondo di solidarietà) si calcolano solo sulla parte capitale residua del mutuo e si aggiungono al totale complessivo da pagare»*. Dello stesso avviso anche M. R. MAUGERI, *L’emergenza Covid-19 e la sospensione dei mutui per l’acquisto della prima casa*, in *www.giustiziacivile.com*, 22 aprile 2020. Per l’opinione contraria si veda *supra* nota 8. Per quanto riguarda le modalità di calcolo degli interessi, si applica il tasso di interesse contrattuale vigente al momento della presentazione della richiesta di sospensione del pagamento delle rate del mutuo, come precisato dall’art. 2, comma secondo, del Decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze del 25



metà dell'intera quota interessi maturata durante il periodo di sospensione, calcolata sulla parte capitale residua del mutuo, laddove la disposizione precedente si limitava a prevedere il pagamento a carico del Fondo del “parametro di riferimento”, ossia, alternativamente, del tasso Euribor o IRS, «*al netto della componente di maggiorazione sommata a tale parametro*». Come precisato dalla Relazione illustrativa al D.L., si è trattato di una modifica necessaria a garantire un contributo effettivo da parte della finanza pubblica agli oneri economici a carico del mutuatario; infatti, l'apporto economico del Fondo, così come previsto dalle disposizioni previgenti, rimaneva lettera morta priva di qualsiasi utilità pratica in un contesto economico come quello attuale, in cui il valore dei tassi Euribor ed IRS è costantemente negativo<sup>20</sup>.

Infine, il comma 2-*bis* dell'art. 54, introdotto in sede di conversione, ha esteso l'ambito soggettivo di applicazione dei benefici del Fondo, includendo tra i destinatari anche coloro per i quali, dopo la conclusione del contratto di mutuo e nel triennio antecedente alla richiesta di accesso al Fondo, vi sia stata una sospensione dal lavoro o una riduzione dell'orario di lavoro per un periodo di almeno trenta giorni<sup>21</sup>.

Alla luce delle disposizioni sopra richiamate, non v'è dubbio che il notevole ampliamento della platea dei beneficiari e l'allargamento dei requisiti per accedere al Fondo, di natura temporanea, consentano di tutelare numerosi mutuatari dalla crisi di liquidità in atto.

---

marzo 2020. Gli interessi dovranno poi essere calcolati sulla quota capitale delle rate sospese, come già affermato da A. A. DOLMETTA, *Trasparenza dei prodotti bancari. Regole*, Milano, 2013.

<sup>20</sup> In questo senso si veda ancora la Relazione illustrativa *sub* art. 54, per cui «*Nel periodo più recente Euribor e IRS sono in territorio negativo; ne risulta una equivocità/inutilità della previsione*».

<sup>21</sup> Sul punto è intervenuto l'art. 1, comma primo, del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 25 marzo 2020 per cui, ai fini dell'applicazione dei benefici del Fondo ai soggetti di cui al comma 2-*bis* dell'art. 54 del D. L. Cura Italia, rilevano solo: *i*) la sospensione dal lavoro per almeno 30 giorni lavorativi consecutivi; o *ii*) la riduzione dell'orario di lavoro per un periodo di almeno 30 giorni lavorativi consecutivi, corrispondente ad una riduzione almeno pari al 20% dell'orario complessivo. In tali casi, la sospensione non può avere durata massima complessiva superiore a: *i*) sei mesi, se la sospensione o la riduzione dell'orario del lavoro ha una durata compresa tra trenta e centocinquanta giorni lavorativi consecutivi; *ii*) dodici mesi, se la sospensione o la riduzione dell'orario di lavoro ha una durata compresa tra centocinquanta e trecentodue giorni lavorativi consecutivi; *iii*) diciotto mesi, se la sospensione o la riduzione dell'orario di lavoro ha una durata superiore a trecentotré giorni lavorativi consecutivi. Tale disposizione era già stata prevista dall'art. 26 del Decreto-Legge 2 marzo 2020, n. 9 che aveva aggiunto al comma 479 dell'art. 2 la lettera *c-bis*.

L'aumento della percentuale della quota interessi a carico del Fondo, inoltre, limita ulteriormente gli oneri a carico dei mutuatari in periodi di crisi di liquidità; allo stesso modo, il periodo di tre anni – prima della domanda di accesso al Fondo – entro cui si deve verificare la sospensione o la riduzione dell'orario di lavoro consente di aumentarne di molto l'estensione applicativa, di fatto consentendo a tale strumento di elevarsi da eccezione a regola in periodi di lunga stagnazione economica. D'altro canto, il costo della misura non potrà che essere sopportato, in parte, dall'erario<sup>22</sup> e in parte dal sistema bancario, con ricadute non prive di rilevanza nei confronti di quest'ultimo, specie in relazione alla disciplina delle *forbearance measures* di cui si tratterà *infra*.

### **III. LA MORATORIA A SOSTEGNO DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE EX ART. 56 D. L. 18/2020.**

Oltre agli interventi normativi volti ad allargare l'operatività del Fondo Gasparrini, i contratti di mutuo sono stati oggetto anche di un altro importante provvedimento contenuto nel Decreto Cura Italia. In particolare, con il secondo comma dell'art. 56, il Governo ha introdotto quella che è stata definita genericamente una “moratoria straordinaria” in favore delle PMI<sup>23</sup>. Invero, il termine “moratoria” cela diversi tipi di agevolazioni in favore delle piccole e medie imprese, cui funge da contraltare un sistema di garanzie basato su operazioni c.d. “*tranchèd cover*”<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> In ogni caso, secondo la Relazione tecnica al Decreto Cura Italia, il contributo statale nella misura del 50% degli interessi compensativi delle rate per il periodo di sospensione, non dovrebbe superare i quattrocento milioni di Euro. Tale dato sembra confermato dal numero e dalla portata delle prime richieste: secondo i dati aggiornati al 27 maggio 2020, le domande di sospensione delle rate del mutuo sulla prima casa, dall'adozione del Decreto Cura Italia, sono state pari a 134.000, per un importo medio pari ad Euro 87.000.

<sup>23</sup> Tale definizione è utilizzata dallo stesso Ministero dell'Economia e delle Finanze all'indirizzo <http://www.mef.gov.it/covid-19/Sostegno-alla-liquidita-delle-famiglie-e-delle-imprese-tramite-il-sistema-bancario/>.

<sup>24</sup> Sull'utilizzo di tali strumenti di garanzia e sugli impatti degli stessi sul patrimonio delle banche si vedano M. LUPOLI, *Strumenti di finanziamento innovativi per le PMI: aspetto normativo delle garanzie sintetiche di portafoglio di tipo tranchèd cover*, in *Strumenti finanziari e fiscalità*, 32/2017, p.

Per quanto riguarda l'ambito soggettivo, le misure previste dalla disposizione in esame si rivolgono alle imprese con sede in Italia di cui all'art. 2 dell'Allegato alla Raccomandazione della Commissione europea n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003, ossia alle imprese che occupano meno di 250 persone e il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di Euro, oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di Euro<sup>25</sup>. Nonostante tale definizione normativa, con il preciso intento di allargare la platea dei beneficiari, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha chiarito che in tale definizione rientrano anche i lavoratori autonomi titolari di partita IVA (professionisti e ditte individuali), mentre restano escluse le PMI controllate da altre imprese qualora i parametri dimensionali del gruppo siano superiori a quelli previsti<sup>26</sup>.

Sempre sotto il profilo soggettivo, i benefici di cui alla norma in esame sono limitati a quei soggetti le cui esposizioni debitorie non siano, alla data del 17 marzo 2020, classificate come esposizioni creditizie deteriorate. A questo proposito, in base alla disciplina rilevante sul punto, devono intendersi deteriorate tutte quelle esposizioni c.d. "*non performing exposures*" (NPE), ossia le esposizioni scadute da oltre 90 giorni, o non ancora scadute o scadute da meno di 90 giorni, ma per le quali è considerata improbabile da parte

---

83 e C. D'AURIA, *Le strutture tranché cover e le loro potenzialità nel finanziamento delle Pmi = Tranché cover structures and Sme financing*, in *Bancaria*, 5/2011, p. 62.

<sup>25</sup> Ai sensi dell'art. 2 dell'Allegato alla Raccomandazione, si distingue tra piccola impresa che occupa meno di 50 persone e realizza un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di Euro e microimpresa, che occupa meno di dieci persone e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di Euro.

<sup>26</sup> Sul punto si vedano le FAQ del Ministero dell'Economia e delle finanze disponibili all'indirizzo <http://www.mef.gov.it/covid-19/faq.html> e confermate da ulteriori due comunicazioni del 17 e del 22 marzo 2020, rinvenibili rispettivamente agli indirizzi <http://www.mef.gov.it/covid-19/Sostegno-alla-liquidita-delle-famiglie-e-delle-impresе-tramite-il-sistema-bancario/e> <http://www.mef.gov.it/focus/Sostegno-alla-liquidita-delle-PMI-cosa-ce-da-sapere/>. A questo proposito, sebbene il decreto sia stato emanato su proposta del Ministero dell'Economia e delle Finanze, preme rilevare come mere comunicazioni del Ministero stesso non possano fungere da interpretazione autentica delle disposizioni in esame che, secondo un'interpretazione letterale, sembrerebbero portare ad escludere le partite IVA dal novero dei beneficiari; ciò perché il decreto, quando attribuisce benefici a liberi professionisti o lavoratori autonomi (per esempio agli artt. 27 e 54), fa espresso riferimento a quest'ultimi. In ogni caso, nella prassi il problema interpretativo sembra non essersi posto, beneficiando, allo stato, anche i professionisti e i lavoratori autonomi delle misure di cui all'art. 56.

dell'istituto di credito una piena soddisfazione del credito senza l'escussione delle garanzie eventualmente prestate<sup>27</sup>. Secondo un'interpretazione letterale, la norma sembra richiedere il requisito dello status *in bonis* del debitore con riferimento a tutte le posizioni di quest'ultimo nei confronti del settore bancario, cosicché nel caso in cui il soggetto interessato sia titolare di più posizioni aperte, di cui solo una deteriorata, questa sarà sufficiente ad impedire l'applicazione delle misure in esame anche con riferimento alle posizioni non deteriorate<sup>28</sup>. Le disposizioni in esame riguardano le esposizioni debitorie assunte da PMI, lavoratori autonomi e liberi professionisti nei confronti del sistema creditizio, ossia banche, intermediari finanziari e altri soggetti abilitati alla concessione di credito in Italia. Con particolare riferimento ai contratti di mutuo, il decreto ha previsto due distinte misure.

Ai sensi del primo comma, lett. b), dell'art. 56 sono state prorogate fino al 30 settembre 2020 le linee di credito non rateali con scadenza contrattuale prima del 30 settembre 2020. La proroga, applicabile ai c.d. mutui "bullet" e alle aperture di credito a tempo

---

<sup>27</sup> Per la definizione di credito deteriorato si vedano: i) l'Allegato V al Regolamento di esecuzione (UE) n. 680/2014 della Commissione del 16 aprile 2014, come modificato dal Regolamento di esecuzione (UE) 2015/227 della Commissione del 9 gennaio 2015, p. 605, reperibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32015R0227>; ii) le Linee guida per le banche sui crediti deteriorati (NPL) della Banca Centrale Europea, marzo 2017, p. 55, reperibili all'indirizzo [https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/guidance\\_on\\_npl.it.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/guidance_on_npl.it.pdf); iii) gli Orientamenti sulla gestione di esposizioni deteriorate e oggetto di concessioni dell'Autorità Bancaria Europea, 31 ottobre 2018, reperibili all'indirizzo <https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2150622/624a105e-17e5-4068-bd83-8c9b98f7b89c/Consultation%20Paper%20on%20Guidelines%20on%20management%20of%20non-performing%20and%20forborne%20exposures%20%28EBA-CP-2018-01%29.pdf>; iv) la Circolare di Banca d'Italia n. 272 del 30 luglio 2008, p. 34 e ss. per cui le esposizioni creditizie deteriorate sono ripartite nelle categorie delle sofferenze, delle inadempienze probabili, e delle esposizioni scadute e/o sconfinanti deteriorate. Alla categoria delle sofferenze appartengono le esposizioni nei confronti di soggetti in stato di insolvenza (anche non accertato giudizialmente) o in situazioni sostanzialmente equiparabili. Alla categoria delle inadempienze probabili, c.d. "unlikely to pay" appartengono le esposizioni per cui la banca ritiene improbabile un recupero dell'intero credito senza il ricorso ad azioni quali l'escussione delle garanzie. Infine, alla categoria delle esposizioni scadute e/o sconfinanti deteriorate appartengono quelle esposizioni (diverse da quelle classificate tra le sofferenze o le inadempienze probabili) che sono scadute da oltre 90 giorni.

<sup>28</sup> Tale interpretazione risulta confermata dalle FAQ del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

determinato *ex art.* 1842, è stata estesa automaticamente e senza ulteriori formalità anche agli elementi accessori ai contratti prorogati. Sul punto il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha precisato che per “elementi accessori” devono intendersi tutti i contratti connessi al contratto prorogato; in questa definizione rientrano dunque le garanzie prestate, i contratti di assicurazione, nonché i contratti in derivati a copertura dei rischi di tasso<sup>29</sup>.

La lett. c) del primo comma dell'art. 56, invece, ha statuito la sospensione fino al 30 settembre 2020 di tutte le rate e di tutti canoni, in scadenza prima o in coincidenza di detta data, riferibili ai contratti di mutuo e agli altri contratti di finanziamento a rimborso rateale. Il piano di rimborso riferibile a tali contratti è stato quindi dilazionato unitamente agli elementi accessori e senza alcuna formalità. Peraltro, è stata lasciata la facoltà ai beneficiari della misura di richiedere la sospensione sia del pagamento delle intere rate, sia della sola quota capitale<sup>30</sup>. Come per la sospensione delle rate di cui all'art. 54, anche in questo caso la durata del contratto viene automaticamente prorogata di un periodo eguale alla durata della sospensione stessa. Al termine di tale sospensione, il pagamento delle rate riprende regolarmente. A questo proposito, le rate maturate dopo l'entrata in vigore del Decreto-Legge possono essere computate nel calcolo del periodo di sospensione anche se la comunicazione di sospensione è presentata dopo la scadenza di tale rata non pagata; di

---

<sup>29</sup> Cfr. le FAQ del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

<sup>30</sup> Come chiarito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, in caso di sospensione della sola quota capitale della rata, gli interessi sul capitale ancora da rimborsare sono corrisposti alle scadenze originarie. Mentre, in caso di sospensione dell'intera rata (quota capitale e quota interessi), si determina lo spostamento del piano di ammortamento per un periodo pari alla sospensione accordata. Gli interessi che maturano durante il periodo della sospensione sono calcolati sul capitale residuo al tasso di interesse del contratto di finanziamento originario e l'ammontare corrispondente a tali interessi è ripartito in quote nel corso dell'ammortamento residuo. La sospensione si può applicare anche ai finanziamenti che sono in preammortamento, cioè per i quali l'intera rata è composta solo dalla quota interessi. In tal caso, gli interessi sospesi sono ripartiti in quote nel corso dell'ammortamento residuo. Cfr. FAQ del Ministero dell'Economia e delle finanze. Sul punto si veda però la diversa opinione di L. S. LENTINI, *op. cit.* Per gli interessi nei contratti bancari in generale si rinvia a C. COLOMBO, *Gli interessi nei contratti bancari*, in E. CAPOBIANCO (a cura di), *I contratti bancari*, Milano 2016, p. 433.

contro, le rate scadute e non pagate prima del 17 marzo non possono essere computate ai fini della sospensione.

La moratoria, comunque onerosa per gli istituti di credito, è stata bilanciata dalla concessione in favore degli stessi di una garanzia gratuita a carico dell'erario. In particolare, ai sensi del sesto comma dell'art. 56, su richiesta del soggetto finanziatore, è prevista la costituzione di una garanzia da parte del Fondo di Garanzia PMI<sup>31</sup> per una cifra pari al 33% degli importi relativi ai contratti di prestito non rateale oggetto di proroga e al 33% delle singole rate dei mutui e degli altri finanziamenti a rimborso rateale oggetto di sospensione. Tale garanzia si basa su un'operazione di copertura a fronte delle "prime perdite" subite dal finanziatore in relazione ai crediti oggetto delle misure di sostegno: in sostanza, qualora nei diciotto mesi successivi al termine delle misure di sostegno (ad ora il 30 settembre 2020) siano avviate procedure esecutive in relazione ai crediti oggetto di garanzia, il finanziatore inoltra una richiesta di escussione della garanzia al Fondo, indicando altresì la perdita finale stimata a carico del Fondo dovuta all'inadempimento. In tale evenienza, nei 90 giorni successivi alla richiesta, il Fondo liquida immediatamente nei confronti del creditore esecutante il 50% del minore importo tra la somma oggetto di garanzia e il 33% della perdita finale stimata a carico del Fondo stesso. Solo dopo l'esaurimento delle procedure esecutive, il creditore può chiedere al garante la liquidazione dell'importo residuo a lui ancora dovuto.

La *ratio* delle misure contenute all'art. 56 del Decreto Cura Italia è quella di allentare per i titolari di contratti di mutuo e finanziamento la tensione di liquidità a carico degli stessi, conseguenza naturale delle misure di c.d. *lockdown* dovute all'emergenza relativa alla diffusione del virus COVID-19. Come osservato<sup>32</sup>, tali misure non risultano "a costo zero" per il sistema creditizio, ma sono compensate dalla costituzione delle garanzie a carico del Fondo di garanzia PMI. Le operazioni *tranchèd cover* così come concepite nel

---

<sup>31</sup> Cfr. art. 2, comma 100, lett. a) della Legge 23 dicembre 1996, n. 662.

<sup>32</sup> G. AMATO e D. CAMPO, *Le misure a sostegno delle imprese nel Decreto Cura Italia e nel Decreto Liquidità*, in [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it).



decreto, tuttavia, consentono l'escussione della garanzia (parziale) concessa ai finanziatori dilazionata in tempi piuttosto lunghi, di fatto confermando la volontà del legislatore, espressa a chiare lettere nella rubrica del Titolo III del Decreto Cura Italia, di scaricare – almeno in parte – sul sistema bancario e finanziario le conseguenze della crisi di liquidità che hanno investito e che investiranno nei prossimi mesi le imprese e i lavoratori autonomi. Inoltre, come per i contratti di mutuo interessati dalla disciplina del Fondo Gasparrini, anche per quelli oggetto delle misure di cui all'art. 56, si pongono questioni rilevanti in tema di applicabilità delle disposizioni previste per le “misure di tolleranza”, di cui si tratterà *infra*.

#### **IV. LE MISURE A TUTELA DEL CREDITO PROMOSSE DALLE ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA: LA MORATORIA PER LE IMPRESE.**

La tutela della capacità produttiva e delle relazioni commerciali messe in pericolo dalla crisi di liquidità e dalla grave situazione di *consumption crunch* seguita alla diffusione del virus COVID-19 sono state oggetto di attenzione non solo da parte del legislatore, ma anche dell'iniziativa privata. In particolare, l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) ha concluso alcuni accordi rilevanti con diverse associazioni imprenditoriali e dei consumatori, iniziative che, per una parte, si sovrappongono a quelle di matrice governativa e che, per altra parte, sono volte ad estenderne la portata applicativa, sia da un punto di vista soggettivo, sia da un punto di vista oggettivo. Il riferimento è all'Accordo in tema di sospensione della quota capitale dei mutui garantiti da ipoteca su immobili e dei finanziamenti chirografari a rimborso rateale sottoscritto tra ABI e Associazioni dei consumatori in data 21 aprile 2020 e all'Accordo per il credito 2019 sottoscritto in data 15 novembre 2018 tra l'ABI e le Associazioni di rappresentanza delle imprese, corredato da due successivi addenda, sottoscritti rispettivamente in data 6 marzo e 22 maggio 2020<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Ulteriore accordo concluso dall'ABI riguarda l'anticipazione sociale in favore dei lavoratori destinatari dei trattamenti di integrazione al reddito di cui agli artt. da 19 a 22 del dl n. 18/2020, per la

Scopo originario dell'Accordo per il credito 2019, sottoscritto in data 15 novembre 2018, era di garantire alle PMI – mediante apposite misure di favore – pieno accesso al credito, favorendo la ripresa economica di quelle imprese ancora danneggiate dalla crisi economica del decennio precedente.

Le misure previste dall'accordo sono applicabili alle imprese operanti in Italia e classificate come PMI secondo la normativa europea<sup>34</sup> che, al momento di presentazione della domanda, non abbiano esposizioni debitorie deteriorate<sup>35</sup> e solo in relazione a quei finanziamenti – tra cui rientrano anche i contratti di mutuo – per cui, nei ventiquattro mesi precedenti alla presentazione della domanda, non sia già stata accordata una sospensione del pagamento delle rate o un allungamento della scadenza del finanziamento stesso<sup>36</sup>.

Il punto 2 dell'accordo (denominato “Imprese in Ripresa 2.0”) consente alle imprese interessate di richiedere, tra il 1° gennaio 2019 e il 31 dicembre 2020, sia l'allungamento del prestito, sia la sospensione del pagamento della quota capitale delle rate dei finanziamenti in essere alla data del 15 novembre 2018. In ogni caso, qualora il finanziamento sia assistito da garanzie, si richiede l'estensione delle stesse per tutto il periodo di ammortamento aggiuntivo dovuto all'applicazione delle facilitazioni.

Con riferimento alla sospensione del pagamento della quota di capitale delle rate, essa è applicabile per un massimo di dodici mesi ai finanziamenti a medio-lungo termine<sup>37</sup>, e ciò

---

cui trattazione si rinvia a A. DEBERNARDI e F. CATTANEO, *Emergenza Covid 19: le misure adottate di impatto per banche e clienti*, in [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it).

<sup>34</sup> Per la definizione di PMI cfr. *supra*, paragrafo 3.

<sup>35</sup> Si veda ancora *supra*, nota 27. Il punto 2.1.4. dell'Accordo precisa che le misure possono essere estese anche a quei soggetti per cui vi siano rate già scadute (non pagate o pagate solo parzialmente), ma da non più di 90 giorni alla data di presentazione della domanda.

<sup>36</sup> Sul punto, l'Accordo precisa che, ai fini dell'esclusione dalla portata applicativa della misura, non vengono considerate le facilitazioni concesse *ex lege* in via generale, ma solo quelle accordate privatamente dagli istituti di credito.

<sup>37</sup> Ossia a quei finanziamenti di durata non inferiore a 18 mesi. Sul punto, sebbene non esista una nozione normativa espressa di “finanziamento a medio-lungo termine”, questa può desumersi dalle definizioni di durata dei crediti rinvenibili nella Circolare n. 229 del 21 aprile 1999 - 4°

anche con riferimento ai contratti di mutuo assistiti da contributo pubblico in conto capitale e/o interessi, ma in questo caso solo qualora: *i)* l'ente che eroga l'agevolazione abbia deliberato l'ammissibilità dell'operazione con riferimento all'ulteriore misura agevolativa e *ii)* il piano originario di erogazione dei contributi pubblici non debba essere modificato.

In forza della suddetta sospensione, la durata del contratto è prorogata di un periodo eguale alla durata della sospensione stessa e gli interessi sul capitale sospeso sono corrisposti alle scadenze originarie. Il punto 2.2.7. prevede, in ogni caso, la facoltà per l'istituto di credito di aumentare il tasso di interesse originario fino a un massimo di 60 punti base in funzione degli eventuali maggiori costi per la banca dovuti alla sospensione. L'innalzamento del tasso di interesse può non essere applicato in caso di conferimento di garanzie aggiuntive rispetto a quelle originariamente concordate.

Per quanto riguarda l'allungamento dei contratti di credito, esso è applicabile non solo ai mutui, ma anche ai finanziamenti a breve termine<sup>38</sup> e al credito agrario di conduzione *ex art.* 43 del Decreto Legislativo, 1° settembre 1993, n. 385. In particolare, è previsto un periodo massimo di allungamento differenziato in base alla tipologia di contratto interessato: per i mutui tale allungamento massimo è pari al 100% della durata residua del piano di ammortamento.

Come per la sospensione, anche in caso di allungamento è prevista la facoltà per l'istituto di credito di aumentare il tasso di interesse, in linea con i maggiori oneri per la banca connessi alla realizzazione dell'operazione medesima. Tuttavia, in tali casi, l'importo della rata di ammortamento deve risultare comunque *«inferiore in misura apprezzabile rispetto a quella originaria»*. Analogamente a quanto previsto per la sospensione, poi, l'incremento del tasso di interesse può essere evitato mediante la costituzione di garanzie aggiuntive rispetto a quelle originariamente concordate.

---

Aggiornamento del 10 agosto 2000 di Banca d'Italia, nel Decreto n. 242630 del 22 giugno 1993 del Ministero del Tesoro, nonché nel Comunicato di Banca d'Italia del 21 marzo 1994.

<sup>38</sup> Si tratta di contratti di durata inferiore a 18 mesi, cfr. nota precedente.

Se scopo originale dell'Accordo concluso tra ABI e associazioni di rappresentanza delle imprese era quello di favorire l'accesso al credito e di sostenere la crescita economica, la crisi di liquidità dovuta all'emergenza COVID-19 ha spinto le medesime associazioni di categoria a firmare due diversi addenda, rispettivamente in data 6 marzo 2020 e 22 maggio 2020, al fine di allentare le tensioni di liquidità delle imprese danneggiate dall'interruzione o dalle riduzione delle attività produttive, estendendo la portata applicativa dell'Accordo del 15 novembre 2018.

Il punto 4 dell'Addendum del 6 marzo 2020 ha esteso l'applicazione della misura "Imprese in Ripresa 2.0" anche ai finanziamenti in essere al 31 gennaio 2020 erogati in favore delle PMI *in bonis* danneggiate dall'emergenza epidemiologica in corso. D'altro canto, il successivo addendum del 22 maggio 2020 prendendo atto del fatto che *«per favorire la ripartenza del sistema produttivo del nostro paese, occorre sostenere anche le imprese di maggiori dimensioni, danneggiate dalla temporanea interruzione/riduzione dell'attività a causa del COVID-19»*, al punto 1, ha ulteriormente esteso la portata dell'Accordo, consentendo – entro il 30 giugno 2020 – anche alle imprese di maggiori dimensioni (non PMI) *in bonis* che autocertifichino di essere state danneggiate dall'emergenza sanitaria "COVID-19" di beneficiare delle misure previste dall'Accordo. In ogni caso, l'Accordo e i successivi addenda hanno lasciato la possibilità alle banche di offrire modalità e soluzioni operative diverse, ma comunque di portata equivalente o migliorativa per le imprese beneficiarie, rispetto a quelle previste dall'Accordo.

L'Accordo per il credito e i relativi addenda costituiscono certamente un'iniziativa utile ad integrare le misure adottate dal legislatore con l'art. 56 del Decreto Cura Italia. Tuttavia, sussistono alcune differenze rilevanti tra le disposizioni previste dall'iniziativa privata e quelle previste dal legislatore. In primo luogo, mentre le facilitazioni di cui all'art. 56 sono applicabili alle PMI e ai lavoratori autonomi, l'Accordo è applicabile alle PMI e alle imprese di maggiori dimensioni che autocertifichino di essere state danneggiate

dall'emergenza sanitaria dovuta al virus COVID-19. Per l'applicazione delle misure previste dall'Accordo, inoltre, si richiede che l'impresa beneficiaria non abbia già goduto di sospensioni o proroghe nei ventiquattro mesi precedenti alla richiesta. Con riferimento alle caratteristiche oggettive delle misure, mentre la sospensione prevista dall'Accordo riguarda esclusivamente la quota capitale delle rate, quella prevista dall'art. 56 ha una maggiore portata oggettiva, potendo essere prevista per l'intera quota della rata (dunque, capitale e interessi). Anche l'ambito temporale previsto dall'iniziativa privata è diverso: massimo dodici mesi per la sospensione o un tempo pari al 100% della durata residua del piano di ammortamento per la proroga, laddove proroga e sospensione di cui all'art. 56 sono state previste fino al 30 settembre 2020. D'altro canto, pur potendo essere estese per un arco temporale potenzialmente più lungo, le misure previste dall'Accordo richiedono maggiori oneri per i beneficiari, con la concreta possibilità di concessione delle stesse solo in forza di un aumento del tasso di interesse praticato. Inoltre, diversamente dalla comunicazione di voler beneficiare delle misure previste dal legislatore, la richiesta di poter accedere alle misure previste dall'Accordo per il credito 2019, formulata dall'impresa alla banca di riferimento, non vincola in alcun modo quest'ultima, restando nella discrezionalità dell'istituto di credito la scelta di applicare, e con quali modalità, le misure di facilitazione<sup>39</sup>.

## **V. LE MISURE A TUTELA DEL CREDITO PROMOSSE DALLE ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA: LA MORATORIA PER LE FAMIGLIE.**

Accanto agli accordi volti a tutelare le imprese, l'ABI ha concluso un'ulteriore intesa con alcune associazioni di consumatori al fine di applicare benefici analoghi a quelli previsti

---

<sup>39</sup> Cfr. punto 2.1.7. A questo proposito si rileva che, nel caso in cui un'impresa abbia già aderito alla Convenzione ABI, ottenendo la sospensione della quota capitale del finanziamento, non può accedere alla moratoria *ex art. 56* del Decreto Cura Italia: per ottenere la sospensione del pagamento sia di capitale che di interessi, dovrà concordare con la propria banca la sostituzione della moratoria ABI con la moratoria prevista *ex lege*. Cfr. sul punto le FAQ del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

dal c.d. “Fondo Gasparri” anche a quei soggetti non inclusi dall’estensione della disciplina del Fondo dal Decreto Cura Italia e dal Decreto Liquidità<sup>40</sup>.

Le misure di favore per i consumatori sono limitate ai prestiti chirografari (cioè non garantiti da garanzia reale) a rimborso rateale erogati prima del 31 gennaio 2020 e ai mutui garantiti da ipoteche su immobili non di lusso<sup>41</sup> erogati a persone fisiche prima del 31 gennaio 2020 per la ristrutturazione degli stessi immobili ipotecati, per liquidità o per l’acquisto di immobili non adibiti ad abitazione principale, che non rientrano nei benefici previsti dal Fondo Gasparri.

In ogni caso, l’Accordo non trova applicazione per quei finanziamenti già classificati a credito deteriorato o con rate impagate al 31 gennaio 2020 ovvero per i quali sia intervenuta la decadenza dal beneficio del termine o la risoluzione del contratto. Come previsto per il Fondo Gasparri, inoltre, le disposizioni dell’Accordo non si applicano a quei finanziamenti che fruiscono già di agevolazioni, ad eccezione dei finanziamenti ammessi al Fondo di garanzia per la prima casa *ex art. 1, comma 48, lett. c), Legge 27 dicembre 2013, n. 147*<sup>42</sup>. Possono essere beneficiari anche quei soggetti che incontrino tutti gli ulteriori requisiti previsti dall’Accordo, e che abbiano già usufruito in passato di sospensioni, indipendentemente da come queste siano state concesse, purché essi risultino in regola con i pagamenti previsti dal piano di ammortamento.

Per quanto riguarda l’ambito soggettivo di estensione dell’Accordo, quest’ultimo è stato modellato sulla disciplina prevista per l’accesso al Fondo Gasparri. Infatti, l’accesso ai benefici di cui all’accordo in esame è limitato ai casi in cui almeno uno dei soggetti cointestatori del contratto di finanziamento nei due anni precedenti alla presentazione della domanda<sup>43</sup>: *i) cessi il proprio rapporto di lavoro subordinato (ad eccezione delle*

---

<sup>40</sup> Per la nozione di consumatore nei contratti di mutuo si rimanda, *ex multis*, a G. CHINÈ, *Finanziamento e tutela del consumatore*, in V. CUFFARO (diretto da), *Il mutuo e le altre operazioni di finanziamento*, Bologna, 2005, p. 446.

<sup>41</sup> Il riferimento è a tutti gli immobili che non rientrano nelle categorie catastali A1, A8 e A9.

<sup>42</sup> Non possono godere dei benefici dell’Accordo anche le operazioni di credito verso la cessione del quinto dello stipendio o della pensione e le delegazioni di pagamento.

<sup>43</sup> Si noti che per l’accesso al Fondo Gasparri si parla invece di triennio.



ipotesi di risoluzione consensuale, di risoluzione per limiti di età con diritto a pensione di vecchiaia o anzianità, di licenziamento per giusta causa o giustificato motivo soggettivo o di dimissioni non per giusta causa); *ii*) cessi il proprio rapporto di lavoro di agenzia, di rappresentanza commerciale, o simili (ad eccezione delle ipotesi di risoluzione consensuale, di recesso datoriale per giusta causa, di recesso del lavoratore non per giusta causa); *iii*) subisca una sospensione dal lavoro o una riduzione dell'orario di lavoro per un periodo di almeno 30 giorni lavorativi consecutivi, anche in attesa dell'emanazione dei provvedimenti di autorizzazione dei trattamenti di sostegno del reddito; *iv*) muoia o accusi l'insorgenza di condizioni di non autosufficienza; *v*) in qualità di lavoratore autonomo o libero professionista, subisca una riduzione del fatturato – in un trimestre successivo al 21 febbraio 2020, ovvero nel minor periodo intercorrente tra la data dell'istanza e il 21 febbraio 2020 – superiore al 33% rispetto a quanto fatturato nell'ultimo trimestre 2019 in conseguenza della chiusura o della restrizione della propria attività, operata in attuazione delle disposizioni adottate dall'autorità competente per l'emergenza coronavirus. In ogni caso, sono stati esclusi dai benefici previsti dall'Accordo i finanziamenti per i quali sia stata stipulata un'assicurazione a copertura del rischio relativo agli eventi di cui sopra, purché tale assicurazione copra almeno gli importi delle rate oggetto della sospensione e sia efficace nel periodo di sospensione stesso.

Nel caso in cui siano incontrati i requisiti oggettivi e soggettivi descritti *supra*, l'Accordo prevede la facoltà per l'intestatario del finanziamento di chiedere al finanziatore – entro il 30 giugno 2020 – la sospensione del pagamento delle rate, relativamente alla quota capitale, per una durata massima di 12 mesi, anche attraverso più sospensioni, a condizione che la somma delle stesse non superi detto limite temporale e senza l'applicazione di commissioni o di interessi di mora per il periodo di sospensione<sup>44</sup>. Nel periodo di sospensione sono ricomprese anche le eventuali rate scadute e non pagate

---

<sup>44</sup> Quanto detto vale a patto che il beneficiario non risulti inadempiente rispetto al pagamento, cui resta tenuto, della quota interessi alle scadenze originarie.

dopo il 31 gennaio 2020 e la ripresa del processo di ammortamento avviene al termine del periodo di sospensione con il corrispondente allungamento del piano di ammortamento. L'accordo in esame si configura, a ben vedere, come complementare alle misure previste dall'art. 54 del Decreto Cura Italia. In sostanza, è stata prevista l'estensione della possibilità di sospendere il pagamento della quota capitale delle rate dei finanziamenti in essere, indipendentemente dall'importo del finanziamento, anche in relazione a quei prestiti concessi a persone fisiche per motivi diversi dall'acquisto di immobili adibiti ad abitazione principale. A differenza del Fondo Gasparrini, tuttavia, la durata massima della sospensione è di dodici mesi, anziché di diciotto, ed include unicamente la quota capitale e non anche la quota interessi che, dunque, deve essere pagata anche durante la sospensione. D'altro canto, non è previsto alcun contributo in relazione al pagamento della quota interessi, come invece previsto per i contratti beneficiari delle misure previste dal Fondo Gasparrini. Infine, a differenza di quanto previsto dall'Accordo per il credito, la richiesta di poter accedere alle misure previste dall'Accordo in esame, formulata dal consumatore alla banca di riferimento, opera in via automatica nel caso in cui siano rispettati tutti i requisiti oggettivi e soggettivi previsti dall'Accordo, restando nella discrezionalità dell'istituto di credito la scelta di applicare condizioni migliorative rispetto a quelle previste dall'Accordo stesso.

## **VI. MISURE A FAVORE DEI DEBITORI E DISCIPLINA EUROPEA DELLE C.D. “FORBEARANCE MEASURES”: POSSIBILI CRITICITÀ.**

Come osservato<sup>45</sup>, le iniziative pubbliche e private a sostegno del credito alle imprese nel corso dell'emergenza dovuta alla diffusione del virus COVID-19 presentano i caratteri tipici delle “*forbearance measures*” (“misure di tolleranza”). Con tale termine, si indicano

---

<sup>45</sup> M. CISOLLA, *COVID-19, deterioramento del merito creditizio e finanziamenti garantiti da covenants*, in [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it); Nota del Parlamento Europeo, “Exchange of views with Andrea Enria, Chair of the Supervisory Board of the ECB ECON on 5 May 2020”.

quelle misure, disciplinate dalla normativa di matrice europea, con cui le banche concedono facilitazioni di vario tipo a quei debitori che incontrano difficoltà, o che rischiano di incontrare difficoltà, nel rispettare i propri impegni finanziari<sup>46</sup>.

La classificazione come esposizione (sia *performing* sia *non performing*) oggetto di misure di tolleranza non è priva di conseguenze nei confronti del debitore, costretto a sottostare ad un “periodo di prova”<sup>47</sup>, durante il quale la sua situazione finanziaria è oggetto di controllo particolarmente stringente. Il passaggio a *forborne exposure*, peraltro, impone una riclassificazione della posizione debitoria anche da parte dell’istituto di credito, con ulteriori oneri prudenziali a carico di quest’ultimo<sup>48</sup>.

Alla luce di quanto detto, è evidente che il rischio di vedere il proprio debito qualificato come *forborne exposure*, avrebbe disincentivato l’utilizzo delle misure a sostegno del credito introdotte dal legislatore e dagli accordi tra associazioni di categoria. Per questo motivo, il

---

<sup>46</sup> La definizione di *forbearance measure* si rinviene all’art. 47b, primo paragrafo, del Regolamento UE n. 575 del 26 giugno 2013, introdotto dal Regolamento UE n. 630 del 17 aprile 2019, per cui «*Forbearance measure is a concession by an institution towards an obligor that is experiencing or is likely to experience difficulties in meeting its financial commitments. A concession may entail a loss for the lender and shall refer to either of the following actions: (a) a modification of the terms and conditions of a debt obligation, where such modification would not have been granted had the obligor not experienced difficulties in meeting its financial commitments; (b) a total or partial refinancing of a debt obligation, where such refinancing would not have been granted had the obligor not experienced difficulties in meeting its financial commitments*». Tale definizione è ulteriormente precisata ai paragrafi nn. 240 e 241 dell’Allegato V al Regolamento UE di esecuzione n. 280 del 19 marzo 2014 della Commissione, così come modificato dal Regolamento UE di esecuzione n. 227 del 9 gennaio 2015 della Commissione. Sulla definizione di misure di tolleranza, definite dall’Autore “misure di concessione”, si veda G. VIOTTI, *Verso una disciplina europea dei crediti deteriorati: riflessioni a margine del regolamento (UE) 2019/630*, in *Banca Borsa Titoli di Credito*, 1/2020, p. 116.

<sup>47</sup> Di periodo di prova si parla espressamente al paragrafo 30.176 del Regolamento UE di esecuzione n. 227 del 9 gennaio 2015 della Commissione, p. 609.

<sup>48</sup> In particolare, una esposizione *in bonis* classificata come *forborne* perde detta qualifica qualora siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: *i)* l’esposizione oggetto della misura di tolleranza è *in bonis*, ed è considerata tale da almeno due anni; *ii)* sono stati eseguiti pagamenti regolari di un importo aggregato non insignificante di capitale o interessi durante almeno la metà del suddetto periodo di prova; *iii)* nessuna delle esposizioni del debitore è scaduta da più di 30 giorni al termine del periodo di prova. D’altra parte, come osservato, «*l’uso estensivo di concessioni verso debitori potrebbe mascherare un progressivo deterioramento del portafoglio creditizio e ritardare la contabilizzazione di perdite in realtà già maturate*», cfr. M. GIANNANTONIO, *Altri temi in materia economico-aziendale articoli dai crediti ristrutturati ai forborne loan: premesse, analisi, comparazione ed impatti professionali*, in *Rivista dei Dottori Commercialisti*, 1/2015, p. 97.

primo comma dell'art. 56 del D.L. Cura Italia ha statuito che «*Ai fini del presente articolo l'epidemia da COVID-19 è formalmente riconosciuta come evento eccezionale e di grave turbamento dell'economia, ai sensi dell'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*»<sup>49</sup>. Tale classificazione, secondo lo stesso Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha permesso di escludere dal novero delle *forbearance measures* tutte le misure contenute nel Decreto Cura Italia<sup>50</sup>. Invero, fermo che la lettera della norma parla di evento eccezionale ai sensi dell'art. 107 TFUE solo con riferimento alle misure di cui all'art. 56 (dunque, con l'esclusione, ad esempio, delle misure eccezionali previste dal Fondo Gasparrini), in ogni caso non si comprende per quale motivo l'esclusione dal novero degli aiuti di stato delle misure previste dal Cura Italia dovrebbe evitare la classificazione nel senso di *forborne exposure* dei crediti che si avvantaggino delle stesse.

In ogni caso, la precisa volontà del legislatore italiano di escludere le misure adottate a tutela del credito dal novero delle *forbearance measures* ha trovato sponda nell'Autorità Bancaria Europea<sup>51</sup>. Quest'ultima, con le linee guida del 2 aprile 2020<sup>52</sup>, ha permesso di individuare una base giuridica più solida in relazione alla possibilità di non considerare misure di tolleranza le concessioni di cui possono beneficiare imprese e famiglie nel corso dell'emergenza sanitaria. In particolare, l'Autorità europea ha chiarito che le diverse moratorie applicate per il contrasto alla crisi dovuta alla diffusione del virus COVID-19, non sono classificabili quali misure di tolleranza nel caso in cui si basino su obblighi

---

<sup>49</sup> In base al secondo comma, lett. b) di tale articolo sono compatibili con il mercato interno gli aiuti statali «*destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali*».

<sup>50</sup> Cfr. Nota informativa del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 22 marzo 2020, per cui «*le misure previste nel decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, non sono considerate come misure di forbearance (tolleranza) nell'accezione utilizzata dalla Autorità di vigilanza europea e quindi può ricorrere alle moratorie anche l'impresa che comunque è in bonis, anche se ha già ottenuto misure di sospensione o ristrutturazione dello stesso finanziamento nell'arco dei 24 mesi precedenti*», reperibile all'indirizzo <http://www.mef.gov.it/focus/Sostegno-alla-liquidita-delle-PMI-cosa-ce-da-sapere/>.

<sup>51</sup> Sul ruolo dell'ABE e delle sue linee guida in materia di uniformazione del diritto dell'Unione si rinvia a M. DE POLI, *Fundamentals of European Banking Law*, Milano, 2018, p. 62.

<sup>52</sup> Il riferimento è alle già citate Guidelines on legislative and non-legislative moratoria on loan repayments applied in the light of the COVID-19 crisis del 2 aprile 2020.

derivanti dalle disposizioni legislative nazionali di riferimento o su iniziative private inerenti ad accordi tra associazioni di settore condivisi ampiamente dalle banche rilevanti. Tale classificazione sarebbe dovuta, secondo l'ABE, ad un'interpretazione corretta delle disposizioni in materia di misure di tolleranza: poiché tali misure richiedono una valutazione specifica delle condizioni personali del debitore e sono commisurate a quest'ultime, non si può parlare di misure di tolleranza in caso di moratorie generali, applicabili indistintamente a tutti i debitori, come previsto dalle disposizioni legislative e dagli accordi generali adottati in tema di contrasto alle conseguenze economiche dovute alla diffusione del virus COVID-19<sup>53</sup>. Ciononostante, l'Autorità europea ha precisato che: *i)* gli enti creditizi restano obbligati a monitorare e valutare i propri debitori, classificandoli conformemente alle norme previste in materia; *ii)* eventuali misure peculiari, accordate singolarmente a determinati debitori ed in risposta ad esigenze specifiche esigenze devono considerarsi misure di tolleranza.

Più nel dettaglio, in relazione alla situazione concreta, l'Autorità Bancaria ha individuato sei requisiti che le moratorie devono possedere al fine di non essere considerate “misure di tolleranza”: *i)* devono essere adottate in risposta alla diffusione del virus COVID-19; *ii)* devono essere applicabili da un ampio numero di istituti di credito; *iii)* devono essere applicabili ad un elevato numero di debitori; *iv)* devono fornire le medesime condizioni a tutti i soggetti interessati; *v)* devono riguardare esclusivamente una modifica al piano di ammortamento e, dunque, una sospensione dei pagamenti, un rinvio degli stessi o una

---

<sup>53</sup> Tale idea era già stata espressa dalla stessa Autorità all'intero dello Statement on the application of the prudential framework regarding Default, Forbearance and IFRS9 in light of COVID-19 measures del 25 marzo 2020, dove si legge: «*The moratoria being introduced as a response to COVID-19 pandemic aim to address systemic risks and alleviate potential risks that may occur in the wider EU economy in the future. In this sense, these measures are not borrower-specific*». In questo senso si era mossa la stessa Banca Centrale Europea precisando che «*The supervisor will also exercise certain flexibilities regarding loans under Covid-19 related public moratoriums*», cfr. Comunicazione della Banca Centrale Europea, *Banking Supervision provides further flexibility to banks in reaction to coronavirus*, del 20 marzo 2020, reperibile all'indirizzo <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200320~4cddbcbf466.en.html>.

loro riduzione limitata a un certo periodo di tempo<sup>54</sup>; vi) devono avere ad oggetto prestiti anteriori alla moratoria.

Invero, il primo dei criteri sopra richiamati – ossia la necessità che la moratoria debba essere adottata in risposta alla diffusione del virus COVID-19 – pur non contraddicendo il ragionamento dell’Autorità europea, tuttavia sembra specificare (e limitare) di molto la portata applicativa della deroga alla disciplina delle misure di tolleranza. Infatti, da una parte, l’ABE precisa che l’elemento della generica applicabilità ad un’ampia platea di debitori consente di escludere le moratorie dall’ambito applicativo delle misure di tolleranza, dall’altra parte, però, la stessa precisa che tale requisito non basta, richiedendo anche che la moratoria debba essere orientata a mitigare gli effetti negativi dovuti alla diffusione del virus COVID-19.

La precisazione di cui sopra, sembra foriera di criticità relativamente alla possibilità di considerare le disposizioni qui trattate quali “misure di tolleranza”<sup>55</sup>. Infatti, se le misure previste dall’art. 56 del Cura Italia rientrano a pieno titolo nella definizione di moratoria generale indicata dall’ABE, maggiori dubbi sorgono con riferimento alle disposizioni di cui all’art. 54, nonché con riferimento agli Accordi raggiunti dall’ABI.

Per quanto riguarda le disposizioni del Fondo Gasparini, pur avendo portata generale, quest’ultime non sembrano di per sé volte a mitigare (o quanto meno a mitigare solo) gli effetti negativi della crisi emergenziale in corso, se non limitatamente alle disposizioni di natura transitoria. Ciò significa che i benefici accordati in forza delle previsioni del Fondo dovrebbero essere considerati, di norma, quali misure di tolleranza ad eccezione di quei

---

<sup>54</sup> In questo senso l’ABE ha altresì precisato che l’introduzione di eventuali garanzie statali non comporta una modifica del piano di ammortamento, dunque, non consente di per sé sola di considerare la misura come “di tolleranza”.

<sup>55</sup> Ciò pur tenendo conto che la facoltà di richiedere proroghe e sospensioni dei pagamenti resta anche in capo a quei soggetti che non siano in difficoltà (o che non rischino di incontrare difficoltà) nell’adempiere ai propri obblighi finanziari, non potendosi considerare in questo caso la sospensione o la proroga quale *forbearance measure*. Così anche G. VIOTTI, *op. cit.* laddove specifica che «*Qualora, invece, siano pattuiti nuovi termini e condizioni di un contratto, ovvero anche un nuovo contratto, al di fuori di una situazione di difficoltà finanziaria del debitore, non potrà comunque dirsi che si sia verificata la fattispecie della misura di concessione*».



benefici specificamente accordati mediante le disposizioni transitorie, espressamente previste per il contrasto agli effetti negativi del virus COVID-19. Tale interpretazione rischia però di essere troppo rigida, dal momento che non si può escludere che l'applicazione dei benefici del Fondo, rientrando nella disciplina ordinaria e non transitoria, trovino giustificazione proprio nella necessità di riparare a situazioni di difficoltà (*i. e.* la perdita del posto di lavoro) generate dalla crisi economica dovuta alla diffusione del virus. A conclusioni non dissimili si deve giungere in riferimento alle misure previste dall'Accordo tra ABI e associazioni dei consumatori del 21 aprile 2020.

Profili critici sembrano porsi, poi, anche in relazione all'Accordo per il credito 2019. In particolare, non v'è dubbio che i benefici concessi in forza dei due addenda, poiché rivolti alle imprese *in bonis* che autocertifichino di essere state danneggiate dall'emergenza epidemiologica in corso, non rientrino nella definizione di misure di tolleranza. Ciò, tuttavia, non sembra valere per quelle misure, pur concesse in forza di detto Accordo, accordate per motivi diversi da quelli previsti dagli addenda.

Infine, il problema della classificazione nel senso di misure di tolleranza si pone anche con riferimento a quei benefici – risultato di trattativa individuale tra istituto di credito e singolo creditore – contenute negli accordi “migliorativi per le imprese beneficiarie” cui si riferisce il punto 5 dei due addenda all'Accordo per il credito 2019<sup>56</sup>. A questo proposito, se è vero che tali accordi rientrano pienamente tra le misure adottate per contrastare gli effetti economici negativi dell'epidemia, è altrettanto vero che il loro carattere individuale, commisurato alle condizioni del debitore, dovrebbe portare ad escludere quell'applicabilità generale e indistinta prevista come requisito necessario ad escludere la classificazione di misura di tolleranza. A questo proposito, è dubbio che il punto 6 del secondo Addendum, ai sensi del quale «*Si intendono ricomprese e coperte dal presente Addendum eventuali iniziative che singole banche abbiano avviato precedentemente alla sua adozione, con*

---

<sup>56</sup> Ma un riferimento ad accordi simili è contenuto anche a conclusione dell'Accordo in tema di sospensione della quota capitale dei mutui garantiti da ipoteca su immobili e dei finanziamenti chirografari a rimborso rateale concluso tra ABI e associazioni dei consumatori.

*caratteristiche analoghe e rispondenti alle Linee guida EBA del 2 aprile 2020»* sia di per sé idoneo ad evitare la classificazione di misura di tolleranza per quelle concessioni risultato di trattativa individuale; d'altro canto, la stessa nozione di “iniziativa promossa da singole banche”, esclude i caratteri di generalità di cui alle linee guida dell'ABE.

Alla luce di quanto detto, sebbene le linee guida dell'Autorità europea abbiano risolto alcuni problemi interpretativi, allo stato non è certo che tutte le moratorie concesse in materia di mutui e finanziamenti, pur nell'ambito dell'emergenza epidemiologica, siano escluse dalla classificazione e quindi dalla disciplina prevista in materia di misure di tolleranza, specie con riferimento a quelle misure di carattere individuale, concordate tra i singoli creditori e gli istituti di credito. A questo proposito, sarebbe stata opportuna una definizione di moratoria generale, tale da escludere la classificazione di misura di tolleranza, indipendente dal contrasto agli effetti economici negativi del virus COVID-19. In attesa di ulteriori precisazioni da parte delle autorità europee, al fine di evitare la classificazione dei benefici ottenuti quale misura di tolleranza, potrebbe essere utile allegare sempre alla richiesta di proroga o sospensione – indipendentemente dalla norma o dall'accordo in forza dei quali la richiesta sia effettuata – un'autocertificazione volta ad attestare che la richiesta è giustificata da difficoltà economiche dovute alla diffusione del virus COVID-19.

## **VII. CONCLUSIONI.**

Non v'è dubbio che l'allargamento della platea di beneficiari delle misure descritte nel presente contributo consenta, almeno nel breve termine, di limitare i danni derivati a imprese e famiglie a causa delle misure restrittive poste in essere in contrasto alla diffusione del virus COVID-19. D'altro canto, nonostante l'ampio utilizzo dei suddetti strumenti<sup>57</sup>, è dubbio che gli stessi – la cui efficacia è comunque messa a rischio dalle

---

<sup>57</sup> Secondo le rilevazioni della Task force per assicurare l'efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto alla liquidità aggiornate al 27 maggio 2020 le domande presentate di adesione alle moratorie

tempistiche di adozione effettiva –<sup>58</sup> possano consentire il sostentamento e la ripresa del sistema economico nel lungo periodo, in particolare laddove non fossero accompagnati da ulteriori investimenti di finanza pubblica, con un contestuale alleggerimento degli oneri richiesti al sistema bancario.

In secondo luogo, sembra opportuno valutare attentamente il rapporto tra costi e benefici relativi alle domande di sospensione e proroga qui esaminate, specie laddove tali domande, alla luce degli orientamenti europei sopra richiamati, possano portare alla concessione di benefici classificabili come misure di tolleranza, oggetto di peculiare attenzione da parte degli istituti di credito.

---

sui prestiti sono pari a 2,4 milioni, per un totale di valore di 250 miliardi; le domande di sospensione delle rate del mutuo sulla prima casa sono invece pari a 134.000, per un importo medio pari ad Euro 87.000. L'Addendum all'accordo sul prebito per il 2019 è invece stato sottoscritto dal 98% delle banche italiane, come precisato dal Direttore Generale dell'ABI, Dott. Giovanni Sabatini, durante l'Audizione alla Camera dei Deputati, Commissioni riunite Finanze e Attività Produttive, del 23 aprile 2020.

<sup>58</sup> La stessa ABE, nella comunicazione del 25 maggio 2020, COVID-19 is placing unprecedented challenges on EU banks, rileva che *«the handling of large volumes of applications for debt moratoria and guaranteed loans, and the insufficient preparation of some offshore units to work remotely added some pressure on their operational capacities»*. Si deve in ogni caso rilevare che, anche ai fini di garantire maggiore celerità delle operazioni l'art. 4 del Decreto Liquidità ha previsto una deroga ai requisiti di forma dei contratti bancari, sul punto si rinvia a S. GUADAGNO, *La conclusione dei contratti bancari all'epoca del covid-19: tra obblighi di forma e obblighi di comportamento*, in [www.giustiziacivile.com](http://www.giustiziacivile.com).