

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

35.

SEDUTA DI LUNEDÌ 14 DICEMBRE 2020

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE **CARLA RUOCCO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Comunicazioni:		<i>calendar provisioning</i> e sulla classifica-	
		zione della clientela da parte delle banche:	
Ruocco Carla, <i>presidente</i>	3	Ruocco Carla, <i>presidente</i>	4, 8, 9, 10, 11, 14
Sulla pubblicità dei lavori:		De Bertoldi Andrea (FdI)	8
Ruocco Carla, <i>presidente</i>	3	D'Ettore Felice Maurizio (FI)	9
Audizione del Direttore Generale dell'Asso-		Lannutti Elio (M5S)	9
ciazione Bancaria Italiana (ABI), Giovanni		Pesco Daniele (M5S)	10
Sabatini, in merito alle norme europee sul		Sabatini Giovanni, <i>Direttore Generale</i>	4, 11
		ALLEGATO: Documentazione consegnata da	
		ABI	15

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE
CARLA RUOCCO

La seduta comincia alle 14.35.

Comunicazioni.

PRESIDENTE. Ricordo che per ragioni di sicurezza sanitaria, il foglio firme non verrà portato dall'assistente, ma lasciato a disposizione sul tavolino davanti al banco della Presidenza.

Comunico che è in distribuzione la documentazione in regime libero trasmessa dall'Associazione Bancaria Italiana in vista dell'audizione che si terrà oggi.

Sulla pubblicità dei lavori.

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

Ricordo che, a seguito delle recenti deliberazioni della Giunta del Regolamento in merito al possibile utilizzo di sistemi di videoconferenza per lo svolgimento delle sedute, nella riunione dell'Ufficio di Presidenza dell'11 novembre si è convenuto circa l'opportunità che questa Commissione, in considerazione delle materie trattate nonché delle esigenze di riservatezza che le stesse possono comportare, continui a svolgere le audizioni formali con la presenza fisica in Aula sia degli auditi che dei commissari. Al fine di garantire il rispetto del distanziamento interpersonale e le altre norme connesse all'emergenza epidemiologica, ho formulato l'invito ai rappresentanti dei gruppi ad adoperarsi affinché la par-

tecipazione alle sedute sia limitata a un solo commissario per gruppo per quanto possibile e ferma restando la facoltà dei vicepresidenti di partecipare in presenza.

Inoltre, per garantire che la più ampia parte possibile dell'audizione si svolga in seduta pubblica, sarà mia cura e degli Uffici della Commissione informare gli auditi che le richieste di segretazione, tanto delle relazioni scritte, quanto delle audizioni, dovranno essere limitate allo stretto necessario.

Ricordo che nella seduta dell'Ufficio di Presidenza del primo dicembre si è convenuto circa la necessità di estendere il tema del ciclo di audizioni in atto, relativo al mercato degli UTP e degli NPL, al fine di approfondire anche l'impatto sul sistema bancario e sul tessuto produttivo delle normative europee sul *calendar provisioning* e sulla classificazione della clientela da parte delle banche.

In tale contesto si colloca l'audizione odierna dell'Associazione Bancaria Italiana. Sono, altresì, in corso interlocuzioni con la Banca d'Italia per definire la data dell'audizione del Governatore, che presumibilmente sarà svolta nel corso del mese di gennaio.

In considerazione dell'urgenza espressa all'unanimità dall'Ufficio di Presidenza per acquisire comunque nel frattempo la posizione della Banca d'Italia in materia, è stato concordato di inviare alcuni quesiti al Governatore in modo da ricevere un'apposita relazione scritta. La questione sarà discussa nel corso dell'odierna riunione dell'Ufficio di Presidenza.

Audizione del Direttore Generale dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI), Giovanni Sabatini, in merito alle norme europee sul *calendar provisioning* e

sulla classificazione della clientela da parte delle banche.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Direttore Generale dell'Associazione Bancaria Italiana, Giovanni Sabatini, in merito alle norme europee sul *calendar provisioning* e sulla classificazione della clientela da parte delle banche.

L'Ufficio di Presidenza di questa Commissione ha ravvisato la necessità e l'urgenza di estendere il tema del ciclo di audizioni in atto al fine di approfondire anche l'impatto sul sistema bancario e sul tessuto produttivo delle normative europee sul *calendar provisioning* e sulle classificazioni della clientela. Con riferimento all'odierna audizione è presente il dottore Giovanni Sabatini, in qualità di direttore generale dell'Associazione Bancaria italiana, accompagnato dal dottore Gianfranco Torriero, vicedirettore generale e dalla dottoressa Maria Carla Gallotti, responsabile dell'Ufficio rapporti istituzionali. Vorrei in primo luogo ringraziare i rappresentanti dell'ABI per avere risposto con sollecitudine all'invito rivolto dalla Commissione.

Quanto all'oggetto è stato richiesto di illustrare le seguenti tematiche: *calendar provisioning* della BCE (Banca Centrale Europea) che, imponendo accantonamenti automatizzati per le sofferenze bancarie, verosimilmente porrà le banche in situazioni di *deficit* patrimoniale e le costringerà a necessarie ricapitalizzazioni con significativi rischi in termini di scalate ostili e di salvataggi pubblici; le nuove regole introdotte dall'EBA (*European Banking Authority*) a partire dal primo gennaio 2021 in tema di classificazione della clientela, che imporranno alle banche di considerare automaticamente come inadempiente, per importi di entità assolutamente irrilevante, un privato o un'impresa che presenta un arretrato da oltre 90 giorni; in terzo luogo l'impatto delle predette normative sul sistema bancario e produttivo nazionale nonché eventuali questioni di interesse strategico per il mercato degli NPL e degli UTP.

Vorrei infine ricordare che la Commissione può deliberare che l'audizione prosegua in seduta segreta su eventuale richiesta degli auditi. Questa facoltà deve essere

conciliata con l'esigenza di svolgere il dibattito quanto più possibile in seduta pubblica. Pertanto, come ho già detto, le eventuali richieste di segretezza dovranno limitarsi allo stretto necessario ed essere possibilmente formulate nella parte finale della seduta.

Invito quindi il dottor Sabatini a svolgere la relazione in un tempo massimo di trenta minuti, cui seguirà il dibattito in Commissione. Prego, dottor Sabatini.

GIOVANNI SABATINI, *Direttore Generale*. Grazie, presidente. Grazie, onorevoli deputati e senatori per questo invito. Grazie non formale anche a nome del presidente Patuelli per questa iniziativa dedicata all'approfondimento di questioni a cui attribuiamo la massima importanza e urgenza.

Come detto, l'imminente applicazione di alcuni elementi della disciplina europea in materia di crediti deteriorati, come si è andata modificando nel corso degli ultimi anni in un contesto completamente diverso da quello attuale, rischia di avere, a nostro giudizio, gravi conseguenze sul tessuto economico e produttivo italiano e limita fortemente la possibilità delle banche di offrire all'economia quell'indispensabile sostegno sia nella fase di emergenza, sia nella fase di uscita dalla crisi, quindi determinando un'accelerazione dello stato di crisi temporanea delle imprese e trasformandolo in una crisi irreversibile. Quindi nella mia illustrazione, dopo brevissime considerazioni di carattere generale, entrerà nel dettaglio delle misure già indicate dal presidente, provando anche a formulare delle possibili soluzioni.

Abbiamo distribuito il testo della mia audizione, che cercherò di sintetizzare, e insieme a questo un *set* di diapositive che contengono dei dati di dettaglio. Non sto a ripetere i numeri della caduta del PIL che dimostrano la gravità della crisi determinata dalla pandemia e soprattutto dalla ripresa nella seconda ondata della crisi che ha comportato l'adozione di ulteriori misure di contenimento e che probabilmente peserà anche negativamente sull'andamento del PIL nel quarto trimestre del 2020. In questo contesto così difficile le banche hanno

fatto il massimo sforzo per continuare a erogare liquidità in questa fase di emergenza a imprese e famiglie, sia dando attuazione alle misure adottate dalle istituzioni italiane, sia avvalendosi delle misure di flessibilità e soprattutto della liquidità offerta dalla BCE come risposta alla situazione di crisi. Questo si è tradotto in un aumento del volume del credito erogato, tra l'altro anche a tassi di interesse che restano su livelli minimi storici. Ricordo soltanto che oggi il tasso medio sull'intero stock di crediti ammonta a circa 2,28 per cento, quando nel 2007, quindi prima della grande crisi finanziaria, lo stesso dato aveva un valore del 6,18 per cento, grazie anche alle politiche monetarie. I finanziamenti all'economia, quindi a imprese e famiglie, hanno registrato una variazione. Il dato di ottobre rispetto a quello dell'ottobre dell'anno precedente mostra una variazione positiva del 4,7 per cento e questo alimentato dall'ingente sforzo, che ricordavo prima, nell'erogazione dei finanziamenti. I dati di questa mattina evidenziano che le richieste al Fondo di garanzia gestito da Mediocredito centrale ammontano a quasi 118 miliardi per un milione e 481.000 domande. Scusate, nel testo c'erano i dati della scorsa settimana che ho aggiornato questa mattina. I prestiti fino a 30.000 euro arrivano oggi a un controvalore di 20 miliardi. A questi aggiungiamo anche i finanziamenti garantiti per le imprese di media dimensione erogati nel meccanismo garanzia Sace e poi consideriamo anche l'importo delle moratorie che, considerando lo *stock* dei prestiti oggetto della sospensione del rimborso delle rate del finanziamento, ammonta a circa 300 miliardi. Questo è accaduto in una fase in cui, sotto la pressione regolamentare, le banche hanno dovuto ridurre velocemente anche lo *stock* di crediti deteriorati che erano l'eredità della grande crisi finanziaria; anche qui un risultato sicuramente molto positivo perché, se guardiamo i dati, a giugno 2020 i crediti deteriorati nei bilanci delle banche italiane ammontavano a 138 miliardi lordi che diventano 67 miliardi al netto degli accantonamenti. Ricordo che questi, al giugno del 2016, erano 356 miliardi e, al netto delle

coperture, 191 e quindi uno sforzo di riduzione molto importante. Se guardiamo poi al dato specifico della parte più rischiosa dei crediti deteriorati, le cosiddette « sofferenze », l'esposizione al netto degli accantonamenti è scesa da 88 miliardi a 27 miliardi.

Questo sforzo è stato reso possibile attraverso l'utilizzo dell'intera gamma di strumenti a disposizione delle banche, quindi sia utilizzando un miglioramento dei processi di lavorazione interna delle esposizioni deteriorate, sia attraverso le cessioni, sia attraverso le cartolarizzazioni che hanno peraltro beneficiato anche dello strumento delle garanzie, le cosiddette « GACS ».

A fronte di tutto questo, il regolatore internazionale, poi riportato a livello europeo dai regolatori, dal legislatore e dal regolatore europeo, sono state introdotte, tra l'altro anche in maniera non sempre ordinata e coordinata, una serie di misure che hanno l'obiettivo di evitare che, a fronte di nuove crisi, si torni ad avere degli accumuli rilevanti di crediti deteriorati nei bilanci delle banche. Quindi queste misure si sono tradotte sia in azioni delle autorità di vigilanza, penso quindi alle linee guida o al cosiddetto « *addendum* » sui crediti deteriorati, sia attraverso misure di livello primario e quindi con modifiche delle direttive e dei regolamenti che riguardano la vigilanza prudenziale sulle banche.

Venendo nello specifico, mi soffermerei innanzitutto sul tema della nuova definizione di *default*. Qui vorrei rilevare, come osservazione preliminare, che attualmente ci troviamo ad affrontare il rischio, che ho definito oggi nell'intervento fatto all'Investment Forum promosso dalla FeBAF, della « trappola della prociclicità », cioè il pericolo che l'effetto combinato di una serie di regole basate non sulla valutazione specifica caso per caso del rischio di credito ma semplicemente sul superamento di soglie definite in maniera indistinta e automatica provochi la generazione di posizioni deteriorate anche in casi in cui un minimo supporto da parte della banca nei confronti dell'impresa o della famiglia porterebbe poi l'impresa o la famiglia a tornare a una regolarità dei pagamenti e quindi

a ritornare *in bonis* una volta che la fase più acuta della crisi fosse passata. È evidente che questi automatismi in questa fase possono innescare un circolo vizioso: le imprese vengono classificate in situazioni di crediti deteriorati, questo riduce l'offerta di credito, a questo punto la riduzione dell'offerta di credito ha un impatto sull'economia e si innesca una spirale negativa che, invece di aiutare la ripresa, accelera la caduta del PIL. Vorrei sottolineare nuovamente che queste norme erano state immaginate a fronte di situazioni differenti, la grande crisi finanziaria non nasceva in Italia bensì negli Stati Uniti e poi si è trasferita in Europa, da un problema nel settore finanziario. Oggi ci troviamo di fronte a una situazione completamente diversa. La crisi è originata da cause esogene al sistema economico, esogene al sistema finanziario e quindi richiede un intervento delle banche. In questa fase le banche sono parte della soluzione, non parte del problema come durante la crisi del 2008/2013. Per questo noi riteniamo che sia necessario ripensare o sospendere temporaneamente gli effetti di queste norme.

Fatta questa premessa e venendo al tema specifico delle nuove definizioni di *default*, il quadro normativo che oggi ci troviamo a dover gestire è il frutto del combinato disposto di una norma primaria contenuta nel Regolamento sui requisiti di capitale, il cosiddetto « *Capital Requirements Regulation* » (CRR), nell'articolo 178 e poi nelle norme di attuazione adottate dall'EBA. In particolare, l'articolo 178 del CRR definisce la nozione di debitore in *default*, da applicare nella disciplina prudenziale ai fini di calcolo dei requisiti patrimoniali delle banche, individuando due fattispecie: alla lettera A, le cosiddette « inadempienze probabili » o nel linguaggio inglese *unlikely to pay*; alla lettera B, gli scaduti, i cosiddetti « *past due* ». Per quello che riguarda le inadempienze probabili, il Regolamento indica una serie di casistiche che vanno designate come indicatori di probabile inadempienza, quindi significative rettifiche contabili per effetto di un aumento del rischio, avvio di procedure concorsuali, ristrutturazioni onerose, ma dà una defini-

zione abbastanza generica, rinviando poi alle specifiche delle norme di attuazione dell'EBA. Per quello che riguarda gli scaduti, l'articolo 178 specifica che il ritardato pagamento che si protrae per oltre 90 giorni, quindi un limite temporale estremamente ristretto già in condizioni normali, determina, al superamento di certe soglie di materialità, la classificazione in *default*. Le soglie di materialità e quindi la rilevanza dell'inadempimento rispetto alla norma primaria viene definita nelle norme tecniche di regolamentazione, i cosiddetti « *regulatory technical standards* » dell'EBA. L'EBA ha definito queste soglie indicando per il superamento della soglia di materialità per le imprese l'importo di 500 euro e la percentuale di questo importo dell'1 per cento sul totale dell'esposizione dell'impresa. Quindi, di fatto, se un'impresa supera il ritardo di 90 giorni nel rimborso di 500 euro su un'esposizione complessiva di 50.000 euro, viene a ricadere nella definizione di « scaduto » determinata dall'effetto combinato della regola del *Capital Requirements Regulation* e degli standard tecnici dell'EBA.

Un'ulteriore conseguenza è che con le nuove regole la classificazione in *default* di una posizione determina generalmente una riclassificazione in *default* di tutti i finanziamenti riferibili allo stesso cliente presso la stessa banca. Pertanto, anche se su altre linee di affidamento l'impresa continua ad adempiere regolarmente alle sue obbligazioni, il *default* su una linea si trascina in *default* l'intera posizione debitoria dell'impresa. Ancora di più, questa norma pone un forte vincolo alla possibilità delle banche di procedere a quelle che sono le ristrutturazioni e cioè una rimodulazione del prestito per cercare di aiutare nella fase di difficoltà temporanea l'impresa. Questo perché le norme dell'EBA prevedono che, se per effetto di una ristrutturazione il valore attuale dei flussi della posizione ristrutturata è inferiore dell'1 per cento al valore attuale dei flussi della posizione originaria, questa posizione viene considerata una ristrutturazione onerosa e quindi la posizione deve essere immediatamente riclassificata come *non performing*. Di con-

sequenza, quello che le stesse autorità indicano come una delle possibilità che la banca ha per aiutare le imprese e quindi per cercare di evitare la crisi definitiva dell'impresa, trova una limitazione quantitativa meccanica molto forte in questo limite, definito dalle norme tecniche dell'EBA.

Peraltro questi nuovi criteri non si applicano soltanto alle imprese e alle famiglie ma si applicano anche alle pubbliche amministrazioni con un ulteriore livello di complessità. Infatti, non si riconosce il complicato processo che porta gli enti classificati come appartenenti alla Pubblica Amministrazione al pagamento in quanto l'EBA richiede che si consideri il termine di 90 giorni dal momento in cui l'obbligazione diventa esigibile e non dal momento in cui la Pubblica Amministrazione emette il mandato di pagamento e quindi consente al tesoriere dell'ente di pagare effettivamente il debito. Quindi qui c'è un ulteriore elemento di complessità. Questo è un tema estremamente delicato in questa fase, noi abbiamo evidenziato da tempo e già nella fase in cui le norme erano in discussione, le complessità che queste norme determinano in tempi normali per l'impresa, ancora di più, ovviamente, nella situazione di emergenza che oggi ci troviamo a vivere.

Quindi noi consigliamo di immaginare una temporanea sospensione del termine di 90 giorni e riportarlo ai 180 giorni che erano i tempi previsti nella vecchia disciplina italiana; si dovrebbero, inoltre, ripensare gli importi fissati come soglia per l'ingresso di una posizione in *default* e, soprattutto, si dovrebbe rimodulare la percentuale per consentire un ampliamento dell'azione delle banche nella ristrutturazione dei finanziamenti.

Tuttavia, in attesa di auspicabili modifiche, abbiamo lavorato molto, sia con le associazioni delle imprese, sia con le associazioni dei consumatori, per fare un'attività di informazione sull'entrata in vigore di queste norme, affinché le imprese e i consumatori non si trovino impreparati. Abbiamo predisposto materiale informativo, delle informative grafiche per ricordare quanto nel nuovo contesto definito da

queste regole, laddove non sia modificato, sia fondamentale essere attenti alla puntualità dei pagamenti.

Un secondo tema, che peraltro è fortemente connesso a quello delle nuove definizioni di *default*, è quello del *calendar provisioning*. Di nuovo, quando parliamo di questa disciplina ci riferiamo a una combinazione di regole. Innanzitutto il Regolamento UE 2019/360 che ha introdotto obblighi di copertura minima per le attività deteriorate con riferimento ai crediti erogati dopo il 26 aprile 2019. Quindi qui il Regolamento europeo prevede in funzione della qualità del finanziamento, se sia garantito o meno, una serie obbligatoria di percentuale di copertura crescenti in funzioni dell'andamento del tempo. Il secondo provvedimento a cui ci riferiamo è il cosiddetto « *Addendum* » della Vigilanza BCE, che si applica ai crediti divenuti deteriorati dopo il primo aprile 2018 e non rientranti nell'ambito di applicazione del Regolamento europeo e poi alle aspettative di vigilanza che vengono determinate su base individuale nell'ambito dell'attività di supervisione svolta nei confronti delle singole banche e in particolare con riferimento all'ammontare di crediti deteriorati preesistenti nei bilanci delle banche.

Questo quadro complesso è anche il risultato, come dicevo, di un processo non sempre ordinato, non sempre coordinato. Si sono succeduti provvedimenti in maniera molto sincopata, tant'è che non si sono nemmeno potuti vedere gli effetti delle prime norme che subito se ne sono aggiunte delle nuove. Tuttavia, quello che noi evidenziamo è di nuovo l'effetto combinato delle due norme, cioè nel momento in cui, per effetto delle nuove definizioni di *default*, un'esposizione viene classificata come credito deteriorato, a questo punto siamo già nell'ambito di applicazione delle norme previste dal Regolamento europeo e quindi cominciano a decorrere i tempi per l'applicazione delle percentuali crescenti di accantonamento. Nel caso di prestiti non garantiti, nell'arco di tre anni il prestito deve essere completamente azzerato come valore per effetto degli accantonamenti. È evidente che questa regolamentazione in-

duce le banche da un lato a restringere i criteri di erogazione del credito ma dall'altro anche a cedere alle prime difficoltà il credito, perché in un orizzonte così ridotto di tempo, il tentativo di trovare delle possibilità di ristrutturazione, tenuto anche conto del precedente vincolo dell'1 per cento, diventa eccessivamente oneroso. Quindi si crea un meccanismo che è particolarmente importante per le 'inadempienze probabili' perché qui ci troviamo, a differenza delle « sofferenze », in presenza di un'impresa che è ancora in continuità di attività e quindi un'impresa che sta operando, un'impresa nei confronti della quale la banca stessa ha interesse a mantenere un rapporto commerciale. Laddove, invece, la banca è forzata a cedere questa posizione a un intermediario finanziario, di norma non bancario, quindi non soggetto a queste regole, quest'ultimo compra tali portafogli di crediti deteriorati con il solo interesse a recuperare il suo investimento e non avrà un interesse a mantenere il rapporto con l'impresa. Quindi, anche in questo caso l'effetto combinato di tali automatismi determina una serie di difficoltà che si scaricano sulle imprese e poi sappiamo che le difficoltà delle imprese ritornano sui bilanci delle banche, anche in questo caso in una spirale che certo non aiuta a gestire sia la fase di emergenza, sia la fase di ripresa.

Abbiamo anche qui più volte rappresentato come il meccanismo del *calendar provisioning* non rifletta gli effettivi valori di recupero che sono anche stati evidenziati in studi della Banca d'Italia; soprattutto, in un Paese dove i tempi della giustizia civile non sono in linea con quelli della media europea, il meccanismo dell'accantonamento automatico e della svalutazione automatica dei crediti al passare del tempo ha degli effetti amplificati. Purtroppo, nel confronto con le istituzioni europee ci è stato spesso detto che questa situazione dipende dall'incapacità di aumentare la velocità della giustizia civile, che questo è un problema che l'Italia deve risolvere, però oggi siamo in una fase di crisi per cui occorre trovare delle soluzioni.

Presidente, io chiuderei qui la mia illustrazione per ribadire che è molto impor-

tante l'audizione che lei ci ha chiesto e che, ovviamente, le istituzioni italiane sono pienamente consapevoli dei problemi che questo quadro normativo europeo può porre nella fase dell'emergenza a della ripresa per le imprese italiane. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Prego, collega De Bertoldi.

ANDREA DE BERTOLDI. Ringrazio il Direttore per la cortese sollecitudine con la quale ha accolto l'invito della Commissione a venire a riferire sull'argomento.

Credo che nel merito ci sia poco da aggiungere, perché le preoccupazioni che abbiamo noi e le preoccupazioni che ha espresso *apertis verbis* il Direttore dell'ABI sulle conseguenze per le banche da una parte e per il sistema imprenditoriale dall'altra dell'applicazione di questa ennesima norma europea antinazionale sono le stesse, perché dobbiamo avere il coraggio di dirlo a voce alta, penso che su questo non ci sia dubbio.

Non voglio certamente metterla in difficoltà però la domanda che mi permetto di porre all'ABI è cosa ne pensa del fatto che la politica, voglio essere magnanimo e coinvolgere un po' tutti, ma evidentemente il mio riferimento maggiore è al Governo che ha gli strumenti per rispondere a queste situazioni, sia rimasta di fatto silente di fronte al grido di dolore che arriva non da pericolosi sovranisti ma da esponenti dell'imprenditoria da una parte e della finanza dall'altra. Ricordo, mi pare l'Amministratore Delegato o il Presidente di Mediobanca che ha usato parole come « una bomba atomica sta per abbattersi sul sistema italiano dal primo di gennaio ». Di fronte a uomini del settore, a persone che tutto hanno meno che un'estremizzazione politica nel loro DNA, di fronte a persone che dicono queste cose, assistiamo a un silenzio, a un'inattività da parte di chi ci governa.

Addirittura, lo aggiungo per completezza di ragionamento, alla richiesta della nostra Commissione al Governo di venire a riferire su questo argomento, al momento non abbiamo avuto, mi pare, risposta o

comunque a oggi ancora non è arrivato nessuno. Siamo non in agosto, in luglio, in giugno, in maggio, ma siamo alla metà del mese di dicembre, quindi vuol dire che tra due settimane e qualche giorno, noi avremo un sistema finanziario e imprenditoriale che andrà a fare i conti con questa normativa europea. Alla luce di tutto questo, cosa ne pensa il mondo bancario? Grazie.

PRESIDENTE. Collega Lannutti.

ELIO LANNUTTI. Buongiorno, presidente, grazie. Grazie al Direttore dell'ABI e agli altri gentili ospiti.

Ricordo che nel 2008 abbiamo assistito e abbiamo vissuto il fallimento di Lehman Brothers ben rappresentato da quell'immagine che è rimasta e rimarrà degli scatoloni. Fu una crisi terribile i cui effetti non sono stati neppure riassorbiti dopo un decennio, nel 2018 ancora c'erano effetti su PIL, su potere d'acquisto eccetera. Ora questa crisi, questa disgrazia pandemica non è per niente paragonabile a quella crisi e tuttavia si cerca di far finta di nulla. Lei se lo ricorderà, dottor Sabatini, allora io ero alla sesta Commissione finanza, lei venne più volte insieme a Mario Draghi in audizione ed eravamo su tesi contrapposte, non per un mio pregiudizio verso le banche ma perché si notava allora che c'era una certa pigrizia e un andazzo che per fortuna via via è andato scemando. Oggi invece lei afferma a pagina 5 « Il mutamento radicale inatteso delle condizioni dell'economia rispetto alla fase storica in cui i provvedimenti in questione sono stati decisi, a nostro avviso ne giustifica quindi ampiamente un ripensato anche in coerenza con le azioni di contrasto alla crisi adottata dalla stessa autorità di vigilanza europea, volte a convogliare tutte le risorse disponibili al finanziamento dell'economia ». Abbiamo da una parte, il Governo che sta cercando di fare tutto quello che è possibile fare, l'Europa che sta cercando di fare tutto il possibile; dall'altra parte abbiamo l'EBA e una parte della Commissione — noi abbiamo anche avuto dei relatori, che oggi fanno i Ministri dell'economia, sul *calendar provisioning* eccetera — che non colgono una crisi drammatica.

Quindi io debbo dire che siamo nel 2020 e io sono pienamente d'accordo con quanto lei ha detto e con la relazione che ha fatto. Noi ci siamo impegnati, io lo rivendico, presidente Ruocco, almeno noi del Movimento 5 Stelle; insieme al Movimento 5 Stelle Europa abbiamo cercato di trovare almeno un rinvio di queste norme che sono norme capestro per l'economia. Quando noi andiamo a vedere 100 euro, una volta si andava a finire sulla lista dei cattivi pagatori, adesso si va a finire dritti verso il fallimento e quando Cerved Group Spa ci dice in audizione che su oltre, non ricordo bene, 740.000 piccole e medie imprese che sono l'ossatura di questo Paese, e grazie a questo noi siamo un Paese competitivo in Europa, un terzo non si sa se supereranno la crisi, allora qui bisogna trovare una soluzione.

Noi cercheremo di fare tutto il possibile, per una volta convergiamo sulle stesse posizioni anche con il collega De Bertoldi, ma fra quindici o venti giorni entra in vigore il *calendar provisioning* che è un cappio al collo alle banche, mille miliardi che incombono sul sistema bancario: voi, insieme alla Banca d'Italia, come pensate che l'Italia, l'Europa possano fare per attutire questi contraccolpi che sarebbero deleteri per l'economia? La ringrazio ancora.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Collega D'Etto.

FELICE MAURIZIO D'ETTORE. Grazie, dottore. Io sono arrivato dopo ma ho avuto modo già prima di dare un'occhiata perché c'è stata fornita la sua relazione. Qui il tema è tutto incentrato sulla criticità della disciplina europea e quindi in ordine a quello che è l'assetto dell'ordinamento europeo.

La mia domanda è — visto che noi spesso in Commissione ci rivolgiamo a esperti, a persone che hanno come lei un'autorevolezza in materia, una conoscenza approfondita e avendo anche noi la necessità di operare *de iure condendo* — quali sono gli spazi di manovra all'interno dell'ordinamento italiano, al di là di ciò che sempre viene chiesto a livello europeo? Cosa può

essere mosso e realizzato? Spesso c'è confusione. Di recente la presidente Ruocco ha presentato in materia degli emendamenti, non si sa cosa succederà con questa legge di bilancio, in questi giorni succede veramente di tutto; io, ad esempio, ho presentato un emendamento sulle cartolarizzazioni che ha avuto parere favorevole del Governo, parere favorevole di tutti, alla fine ha avuto il parere contrario della relatrice. Siamo in un momento del tutto speciale, un momento renziano, mi verrebbe da dire, non vorrei offendere nessuno. La confusione regna sovrana, ecco perché la mia domanda.

Qui non si capisce più niente. Lei ha individuato una serie di problematiche e di criticità ma molte questioni possono essere risolte all'interno di quello che una volta si chiamava « l'ordine pubblico economico interno », lo diceva Trimarchi tanti anni fa e sta tornando di moda anche se ora nessuno studia più niente, neanche io, stando qui dentro non si studia più niente, perché si sta dietro a Renzi.

Il punto di fondo è capire, secondo lei, se c'è questa prospettiva, se si può pensare all'ordinamento, nei limiti ovviamente del quadro europeo. Siccome tutti dicono « L'Europa! L'Europa! » poi siamo in Italia, se abbiamo la possibilità di intervenire e di muoverci. Lei, come Direttore Generale dell'Associazione Bancaria Italiana, sicuramente avrà fatto una riflessione in merito; le chiediamo quali sono le prospettive e le riflessioni che le hanno dato qualche spunto, proprio sulla base di ciò che avviene nell'ambito dell'ordinamento europeo. Penso a tante altre questioni, ci poteva parlare delle banche popolari, oltre che delle rate ad esempio. Secondo me, c'è un ritardo molto chiaro dell'ordinamento interno e quindi scarichiamo sempre sull'Europa questioni che possono essere forse risolvibili nel quadro e nella cornice della sovranità nazionale, delle possibilità che abbiamo. Questa è la domanda. Volevo che fosse approfondito questo, anche se il tema era quello della disciplina europea, ma è evidente che c'è un combinato disposto fra le discipline. Grazie.

PRESIDENTE. Collega Pesco.

DANIELE PESCO. Grazie per questa audizione molto importante, esplicativa su questo concetto del *default*. Purtroppo sapevamo che prima o poi sarebbe entrato in vigore e rimaniamo comunque un po' sbigottiti per il fatto che sia stata approvata con tanta facilità una norma così penalizzante per le nostre banche e per le imprese che lavorano con le banche. Tra l'altro, queste norme del Regolamento sono rimaste in consultazione per un certo periodo sul sito della Banca d'Italia — avevo dato un'occhiata qualche mese fa — ma mi sembra che siano arrivate poche osservazioni. Mi chiedevo: in questa fase ascendente del Regolamento si sarebbe potuti intervenire in modo più radicale per riuscire a modificare queste norme? Alcune penso di no, perché comunque fanno parte della norma primaria, però quanto meno quelle sul Regolamento si poteva cercare di fare qualcosa di più. Vi era spazio per riuscire a modificare quelle norme?

Poi volevo chiedere, la norma primaria è sicuramente europea, il Regolamento è stato fatto certo dall'EBA, però è rimasto in consultazione sul sito della Banca d'Italia. Visto che tutti potevano fare osservazioni, volevo chiedere quale era il margine di manovra per riuscire a modificare in meglio queste norme.

Inoltre volevo chiedere se al momento sono in atto degli accordi o qualcosa di simile tra banche europee, tra associazioni di banche europee per cercare di modificare o quanto meno sospendere questa normativa, perché secondo me è fondamentale.

Ancora: cosa succederà nel momento in cui sospenderanno le moratorie? Cosa avverrà una volta che le nostre imprese ricominceranno a pagare questi finanziamenti? Saranno delle ristrutturazioni automatiche? Perché se così fosse, il rischio che tutte queste aziende finiscano in *default* è veramente molto, molto alto.

Poi le faccio una domanda sulle GACS. Per il 2022 ho visto che avete chiesto il rinnovo. Se può aggiungerci qualcosa in più su cosa è necessario secondo voi fare. Grazie.

PRESIDENTE. Io non ho altri interventi, quindi lascio la parola al dottor Sabatini.

Avrà avuto modo di seguire la presentazione dell'emendamento, in legge di stabilità, che riguarda proprio una possibile soluzione o comunque un ausilio per questa che riteniamo sia un'emergenza e quindi ci farebbe piacere come Commissione avere il suo punto di vista in merito. Grazie.

GIOVANNI SABATINI, *Direttore Generale*. Grazie, presidente. Grazie, onorevoli deputati e senatori per le vostre domande. Cerco di rispondere nell'ordine.

Senatore De Bertoldi, che cosa si può fare? È chiaro che ci muoviamo in un contesto definito da quadro normativo europeo, quindi direttive e regolamenti e poi norme di attuazione. Quello che dovrebbe essere reso evidente è che se da un lato l'unione bancaria e quindi i processi di integrazione dei mercati richiedono un'armonizzazione delle regole, purtroppo, dall'altro, quando i punti di partenza sono differenti anche il processo di armonizzazione crea delle posizioni non uguali, delle posizioni competitive non assimilabili e quindi nel quadro dell'armonizzazione probabilmente sarebbero necessari dei percorsi che portino progressivamente, ma con modalità differenziate, tutti sullo stesso piano. Chiedere a tutti di adeguarsi nello stesso modo e con gli stessi tempi crea un problema per chi parte da posizione più arretrate. Questo è un tema di fondo su tutto il quadro regolamentare.

Con quanto sto per dire probabilmente vado anche a rispondere ad alcune delle domande successive. È chiaro che c'è una differenza anche tra i piani dell'azione, cioè quando si lavora sulle normative primarie a livello europeo intervengono i tre co-legislatori, quindi c'è la Commissione, il Parlamento e poi il Consiglio; in seguito si arriva a una posizione che è di compromesso tra le tre istituzioni che poi porta alla definizione della norma primaria. È chiaro che noi abbiamo cercato di interagire con tutte le istituzioni, a cominciare dalla Commissione europea, perché il meccanismo legislativo parte dalla proposta della Commissione che poi passa in Parla-

mento e poi in Consiglio, quindi nella fase di trilogò. Ricordo che in Italia la prima fase è stata gestita senza aiuti di Stato alle banche, quando le banche di altri Paesi hanno ricevuto, invece, ingenti finanziamenti pubblici; poi sono state cambiate le regole, è stata introdotta la disciplina sugli aiuti di Stato al settore finanziario e quando la seconda fase della crisi, cioè la crisi del debito sovrano, ha colpito con maggiore violenza l'economia italiana, le imprese italiane e le banche italiane, non c'è stato più margine per fare degli interventi. Perché la prendo così alla lontana? Perché purtroppo poi il tema dei crediti deteriorati è rimasto un problema soprattutto per le banche italiane. Quando le banche negli altri Paesi avevano risolto i loro problemi e quando la normativa sui crediti deteriorati, quindi a cominciare dalla *NPL backstop*, ovvero dal *calendar provisioning*, è stata adottata, ci si è trovati soli, perché eravamo quelli che avevano il maggiore problema, avevamo noi il maggiore accumulo di crediti deteriorati, non parlo degli altri Stati dell'area del Mediterraneo, perché comunque hanno poco peso, ma l'Italia si è trovata in una posizione isolata rispetto a questo quadro normativo. Quindi la negoziazione è stata sicuramente complessa per quello che riguarda la definizione della norma primaria. Le norme secondarie ovviamente sono il prodotto dell'Autorità Bancaria Europea che è un'entità indipendente. È vero che è soltanto su delega della Commissione che l'Autorità Bancaria Europea adotta i provvedimenti e che questi hanno efficacia nei limiti in cui sono adottati dalla Commissione e le linee guida hanno un effetto nei confronti delle autorità nazionali competenti secondo la norma dell'«adeguati o spiega», il «*comply or explain*». In altre parole, le autorità nazionali in teoria su alcuni aspetti potrebbero adottare una spiegazione che chiarisca il perché questa norma non viene adottata per la parte di vigilanza di soggetti controllati dall'autorità nazionale, perché teniamo anche conto che la vigilanza oggi si muove su due piani, da un lato abbiamo le istituzioni significative per le quali l'autorità competente è il SSM BCE, quindi il *Single*

supervisory mechanism della BCE e poi le autorità nazionali per le entità, per le banche di minore rilevanza sistemica. Tutto questo processo rende estremamente complicato l'intervento quando, di fatto, è soltanto un Paese a chiedere delle modifiche. C'è stata interazione e interlocuzione, una lunga fase di consultazione durante la quale noi ci siamo anche più volte espressi in maniera negativa, qui abbiamo tutto l'elenco delle nostre risposte alle consultazioni e in questo contesto abbiamo anche cercato di fare un grande sforzo, di trovare un punto di convergenza con le associazioni bancarie europee. Sul *calendar provisioning* proprio recentemente, due settimane fa, c'è stato il Comitato esecutivo e poi il Consiglio della Federazione bancaria europea, dove abbiamo ottenuto una forte convergenza sulla necessità di ripensare il meccanismo del *calendar provisioning*, tant'è che nel comunicato finale dopo il Consiglio della Federazione bancaria europea c'è un passaggio che espressamente indica la necessità, condivisa da tutte le 27 associazioni bancarie nazionali ricomprese nella Federazione bancaria europea, di un invito a ripensare a questo meccanismo. Nel comunicato si fa riferimento a *NPL backstop* che è l'altro nome con cui si ci riferisce quando si parla di *calendar provisioning*. Quindi comunque c'è, a livello di imprese bancarie, una certa convergenza nel riconoscere che ci sono dei problemi nell'attuale contesto derivanti dal quadro normativo in vigore, anche se purtroppo per il settore bancario italiano queste misure incidono maggiormente. È una situazione estremamente complessa.

Con riguardo alle osservazioni del senatore Lannutti, sono molto contento che abbiamo una visione convergente su questo tema. Cosa fare? Occorrerebbe quanto meno trovare con l'Autorità Bancaria Europea una possibilità di rivedere i loro *standard* tecnici regolamentari che fissano soglie e quindi i 100, i 500 euro e l'1 per cento sul totale dell'esposizione e soprattutto la norma sulle ristrutturazioni. Qui in realtà la norma primaria prevede un *range* variabile prima di definire « onerosa » una ristrutturazione, bisognerebbe quindi ampliarlo e, nell'am-

bito del Board dell'EBA, intervenire per avere una temporanea sospensione, una revisione di questa regola. Questa credo che dovrebbe essere la cosa più urgente. Anche qui noi ci siamo espressi in tutte le sedi scrivendo alla presidente della Commissione ECON, prima al commissario Dombrovskis e poi alla nuova commissaria McGuinness, evidenziando come queste regole in questa fase penalizzano *in primis* le imprese e quindi in una fase di ripresa occorre dare quella flessibilità necessaria per consentire alle imprese di riprendersi. L'equivoco che certe volte si determina è che quanto stiamo chiedendo è la sospensione dell'analisi del merito di credito generalizzata; quello che noi chiediamo è la sospensione degli automatismi. Il lavoro della banca è esattamente quello di individuare sulla base della sua capacità le imprese che sono meritevoli di assistenza e le imprese che purtroppo non possono farcela. Se noi questa distinzione la facciamo soltanto sulla base di automatismi e quindi prendiamo delle misure che livellano completamente la situazione differenziata delle imprese, corriamo il rischio di andare a una desertificazione del tessuto produttivo dell'Italia. Quindi direi che lo sforzo andrebbe concentrato sulle linee guida e sugli *standard* tecnici dell'EBA.

Per quello che riguarda la domanda dell'onorevole D'Ettore che chiedeva quali sono gli spazi all'interno dell'ordinamento nazionale, purtroppo sono molto limitati. Ribadisco, quindi, che occorre rappresentare nelle sedi europee le diverse situazioni di partenza dei Paesi per garantire che poi all'obiettivo, se è condiviso, ci si arrivi tutti ma con le stesse opportunità e non creando situazioni slivellate tra Paesi e quindi tra imprese dei Paesi e imprese bancarie. Cosa si può fare? Ad esempio il meccanismo delle garanzie sulle cartolarizzazioni, quindi sulle *tranche senior* delle cartolarizzazioni, in effetti è stato uno degli elementi che ha consentito di accelerare il processo di riduzione dei crediti deteriorati nei portafogli delle banche italiane, quindi ci ha consentito di riavvicinarci a quella soglia del famoso 5 per cento del totale dei crediti deteriorati lordi sul totale delle esposizioni

che viene considerata dalle autorità europee come la soglia che traccia la demarcazione tra banche in situazione di normalità e banche che hanno un eccesso di crediti deteriorati.

Un altro tema sicuramente è anche quello delle procedure di recupero delle garanzie. I tempi della giustizia italiana, e questo ci viene spesso rappresentato come contro argomento dalle autorità europee, purtroppo non agevolano la gestione dei crediti deteriorati. Adesso vi sono dei disegni di legge importanti volti ad accelerare e a riformare i meccanismi del processo civile e quindi sicuramente questo è un elemento importante però nell'immediato i margini di intervento, soprattutto emergenziale, da parte delle autorità italiane, sono effettivamente ridotti.

Infine, con riguardo alle osservazioni del senatore Pesco, ha ragione, noi abbiamo rappresentato durante le consultazioni, come ricordato, anche fornendo dati, elementi di valutazione e l'inadeguatezza di questo quadro normativo già in situazioni normali. Quando queste consultazioni erano in circolazione, non eravamo nella fase di emergenza che stiamo vivendo oggi e quindi ancora di più oggi queste norme ci sembrano non coerenti con il contesto e soprattutto non coerenti con l'obiettivo di far ripartire l'economia. Stiamo cercando di costruire delle posizioni con altre associazioni bancarie europee, con l'associazione bancaria tedesca, sia nell'ambito della Federazione bancaria europea, sia nell'ambito di confronti bilaterali e quindi con varie associazioni bancarie, tedesca, francese, spagnola, stiamo cercando di vedere se è possibile trovare un *set* minimo di richieste che possano essere rappresentate per consentire complessivamente alle banche europee di continuare a svolgere in questa fase l'essenziale funzione di garanzia di liquidità e di erogazione del credito. Tuttavia anche qui le posizioni sono abbastanza differenziate, anche per effetto delle diverse misure adottate dai Paesi. È stato ricordato il tema delle moratorie che in Italia ha avuto una funzione fondamentale mentre in altri Paesi che avevano maggiori margini di manovra con le politiche fiscali

la moratoria è stata fatta sul fronte delle imposte e non sul fronte dei finanziamenti; in quel modo si sono evitate le rigidità del quadro regolamentare posto sulle banche e quindi il tema delle moratorie per quei Paesi, e quindi per le loro associazioni bancarie nazionali non si pone, perché di fatto ne hanno usate pochissime o non le hanno usate per nulla.

Venendo alla seconda domanda del senatore Pesco: cosa accade se si sospendono le moratorie? Qui è stata recentemente, anche su forte richiesta dell'Associazione Bancaria Italiana, rivista la posizione dell'EBA sul regime di flessibilità, sulla classificazione delle posizioni oggetto di moratorie; tuttavia, nel rinnovare la possibilità di fare delle moratorie, l'EBA ha ristretto anche in questo caso i parametri e quindi ha imposto un limite massimo di nove mesi alla moratoria, andando a considerare nel calcolo dei nove mesi anche gli eventuali rinnovi. Stiamo cercando di capire meglio, anche attraverso un confronto con le altre istituzioni italiane, cosa questo può comportare rispetto alle moratorie che sono state erogate in Italia. Sicuramente sarebbe opportuno consentire alle imprese che hanno goduto della moratoria di avere comunque ancora una fase di rilievo da questo stress finanziario sotto qualche altra forma.

Infine, per quanto riguarda le GACS, sì, secondo noi sarebbe importante rinnovarle. Quello che noi auspicheremmo è che questa misura si trasformasse in una misura europea, perché ogni volta che è stata adottata o prorogata, c'è stata una complessa interlocuzione con la Commissione europea, in particolare con la DG COMP, per individuare la possibilità di dare queste garanzie nell'ambito del quadro della disciplina degli aiuti di Stato al settore finanziario. Se diventasse una misura europea, probabilmente la gestione sarebbe più facile e più rapida e quindi sarebbe anche più tempestivo implementare questo strumento.

Presidente, infine, con riferimento alla sua ultima osservazione, noi abbiamo visto i suoi due emendamenti. Il secondo, quello che riguarda anche le operazioni di *leasing*, offrendo una facoltà, sicuramente è un

emendamento su cui è possibile ragionare e, se ritiene, possiamo farle avere qualche nostra considerazione. Sul primo, quello su cui richiameremo la sua attenzione, trattandosi di un provvedimento che va a incidere anche sul futuro, il nostro timore è che possa costituire un incentivo, anche per chi oggi è in una situazione in cui sta pagando, a non pagare e quindi possa creare una situazione di difficoltà che si trasferisce sulle banche. Peraltro, in quel caso, mentre il secondo emendamento prevede un meccanismo facoltativo, in questo primo c'è un elemento di obbligatorietà. Anche in questo caso ci troviamo di fronte ad un tema su cui forse sarebbe opportuno riflettere per essere sicuri che le difficoltà dei debitori non siano traslate sulle banche. Sappiamo che le difficoltà delle banche hanno degli effetti amplificati sull'economia. Su questo ovviamente, se possiamo fornirle un contributo lo facciamo ben volentieri. Sicuramente il tema di fondo è quello di individuare dei meccanismi per aiutare i più deboli, i bisognosi meritevoli, rispetto al quale però occorre trovare un bilanciamento con l'onere che poi viene

fatto gravare sul settore bancario. Quindi l'intervento di tipo, mi passi il termine, « assistenziale » dovrebbe essere gestito attraverso una convergenza di interessi tra il settore bancario e il settore pubblico.

PRESIDENTE. Va bene. In effetti il ragionamento riguardo agli emendamenti non vede proprio un'obbligatorietà in termini assoluti, perché comunque ci deve essere da parte dell'impresa o del risparmiatore una proposta ragionevole per la banca per addivenire a un accordo.

Ringraziamo molto anche di tutte queste ulteriori delucidazioni. Ci vediamo presto. Speriamo di riuscire ad avere una panoramica anche con altri attori in campo di queste nuove architetture e regole. Grazie. Grazie a tutti. A presto.

Dispongo che la documentazione sia allegata al resoconto stenografico. La seduta è tolta.

La seduta termina alle 15.40.

*Licenziato per la stampa
il 3 marzo 2021*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

AUDIZIONI ABI – ANNO 2020

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO

**CRITICITA' DELLA DISCIPLINA EUROPEA
IN TEMA DI CREDITI DETERIORATI**

Audizione del Direttore Generale dell'ABI
Dott. Giovanni Sabatini

14 dicembre 2020

AUDIZIONI ABI – 2020**INTRODUZIONE**

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati e Senatori,

consentitemi innanzitutto di ringraziarvi, a nome dell'Associazione Bancaria Italiana e del presidente Antonio Patuelli, per l'iniziativa dedicata all'approfondimento di questioni che il mondo bancario considera della massima importanza e urgenza. L'imminente applicazione di alcuni elementi della disciplina europea in materia di crediti deteriorati, così come modificata negli ultimi anni – in un contesto completamente diverso da quello attuale – rischia infatti di avere gravi conseguenze sul tessuto economico dell'Italia, da un lato limitando fortemente la possibilità per le banche di offrire all'economia l'indispensabile sostegno per uscire dalla crisi e, dall'altro, compromettendo irrimediabilmente la situazione finanziaria di clienti che si trovino a versare in difficoltà, anche solo temporanea.

Al fine di fornire una informazione il più possibile chiara e completa, di seguito verranno inizialmente inquadrati il contesto economico e l'evoluzione dell'attività bancaria in Italia, anche alla luce dei recenti sviluppi del quadro regolamentare e dell'azione di vigilanza in materia di crediti deteriorati.

Si illustreranno quindi più in dettaglio le misure oggetto della presente audizione, chiarendone i profili di criticità - evidenziati da questa Associazione sin dai tempi della loro approvazione, ma ancora più preoccupanti alla luce dell'emergenza determinata dalla crisi pandemica. Viene infine fatto cenno alle proposte dell'Associazione per contrastare tali effetti negativi e limitare gli effetti pro-ciclici della normativa prudenziale bancaria, almeno fino a quando l'Italia non sarà uscita dalla gravissima crisi in atto e si sarà avviato un solido percorso di ripresa.

- Allegato alla presente relazione è un documento con un maggiore dettaglio sugli elementi quantitativi citati nel corso dell'audizione.

AUDIZIONI ABI – 2020**PARTE PRIMA****CONTESTO MACROECONOMICO E ATTIVITÀ BANCARIA IN ITALIA**

Come noto, la pandemia da COVID-19 ha determinato in tutto il mondo un drastico calo dell'attività economica. Non fa eccezione l'Italia, dove alla importante contrazione congiunturale del PIL nei primi due trimestri dell'anno (rispettivamente -5,5% e -12,8%), ha fatto seguito un trimestre di rafforzamento superiore alle attese (+16,1% su base congiunturale), a sua volta però seguito da un nuovo peggioramento della situazione sanitaria e un nuovo ricorso a misure di contenimento, con inevitabili effetti in termini di PIL, che registreremo nei numeri nei prossimi mesi.

In questo contesto estremamente difficile, le banche hanno incessantemente fornito il necessario supporto finanziario a imprese e famiglie, anche avvalendosi delle convergenti misure di supporto azionate a livello nazionale ed europeo, sotto forma di politiche fiscali e monetarie, ma anche di temporanea flessibilità nelle politiche regolamentari e di vigilanza di settore.

A fronte di tassi di interesse che restano su livelli minimi storici, il volume di credito erogato è in aumento, in coerenza con l'attuazione da parte del settore bancario dei provvedimenti che le istituzioni della Repubblica hanno adottato in risposta alla crisi. Le richieste al Fondo di garanzia per le PMI al 10 dicembre ammontano a quasi 116 miliardi, per un milione 452 mila domande (di cui oltre un milione per prestiti fino a 30 mila euro, per un controvalore di quasi 20 miliardi), a cui si aggiungono ulteriori 18 miliardi di finanziamenti con Garanzia Italia, concessa da Sace. Considerando il totale delle diverse forme di moratorie di pagamento previste dalla legge o adottate su iniziativa del settore (associative o individuali delle banche), sono state richieste moratorie per oltre 300 miliardi.

AUDIZIONI ABI – 2020

Questo impegno del settore bancario si inserisce a valle di un periodo in cui le banche italiane hanno compiuto uno sforzo eccezionale – riconosciuto da istituzioni e autorità di vigilanza – per migliorare la qualità dei propri attivi riducendo l'incidenza dei crediti deteriorati. A giugno 2020, i crediti deteriorati (c.d. NPL – *Non-Performing Loans*) nei bilanci delle banche italiane ammontavano infatti a circa 138 miliardi (67 al netto delle coperture). Erano 356 miliardi (191 netti) a giugno 2016. Con riguardo alle sole sofferenze – la categoria a cui si riconducono i crediti per cui si sono avviate le procedure di recupero giudiziario o comunque le situazioni più gravemente compromesse – l'esposizione netta è scesa nello stesso periodo da 88 a 27 miliardi.

Lo sforzo descritto – spesso realizzato tramite cessioni di portafogli di NPL (per oltre 200 miliardi di euro negli ultimi 5 anni) - si è reso necessario per rispondere a una pressione regolamentare e di vigilanza, a livello europeo, che negli ultimi anni ha identificato gli attivi deteriorati come uno dei principali rischi per la stabilità delle banche. Le modalità di gestione dei crediti deteriorati sono molteplici, vanno appunto dalla vendita di pacchetti di crediti deteriorati fino all'efficientamento della gestione all'interno della stessa banca, passando per operazioni di cartolarizzazioni, anche utilizzando le GACS (garanzie sulla cartolarizzazione delle sofferenze), e la cessione alle Asset Management Company.

In linea con tale focalizzazione sul rischio di credito, sono state introdotte una serie di misure tese a specificare la definizione di crediti deteriorati e a prevedere trattamenti specifici per questa categoria di attività. Le misure in tal senso sono state numerose e vi rientrano anche, tra le altre, le linee guida in materia di gestione dei crediti deteriorati e oggetto di ristrutturazione, gli obblighi di segnalazione e informativa al pubblico in argomento, i recenti Orientamenti EBA sulla concessione e il monitoraggio del credito (indirizzati a prevenire la formazione di nuovi NPL).

Nella molteplicità di nuove norme e aspettative di vigilanza, a cui le banche si sono conformate negli ultimi anni o su cui sono attualmente

AUDIZIONI ABI – 2020

impegnate, rientrano alcuni impianti normativi (illustrati nel prosieguo), a cui è associato un livello di criticità particolarmente elevato, in quanto i relativi effetti sono attesi dispiegarsi nelle prossime settimane e mesi, in un contesto economico che ne rende particolarmente allarmante il carattere pro-ciclico. Inoltre, preoccupa soprattutto l'eccesso di automatismi che caratterizza molte delle nuove norme, in antitesi con un approccio che invece dovrebbe tener conto del contesto eccezionale in cui stiamo operando.

PARTE SECONDA**APPROFONDIMENTO SULLE MISURE IN DISCORSO***Nuova definizione di default*

In generale, le misure che comportano un inasprimento del trattamento dei crediti deteriorati da parte delle banche e/o un irrigidimento degli standard di concessione dei prestiti determinano inevitabilmente effetti negativi sull'offerta di credito. Più specificamente, il carattere pro-ciclico di queste misure risiede nel legame diretto tra le difficoltà dell'economia e la crescita degli NPL, difficoltà dell'economia a loro volta esacerbate da politiche regolamentari che hanno per effetto restrizioni nell'offerta di credito.

Tale prociclicità risulta oltremodo preoccupante in una congiuntura come quella attuale, caratterizzata da una profonda crisi economica, che trova origine in eventi esogeni al settore finanziario, che richiede al contrario misure anticicliche tese ad alimentare l'offerta di credito (molto opportunamente attuate attraverso la politica monetaria fortemente accomodante della BCE come da ultimo confermato dalle decisioni della BCE del 10.12.2020). Il mutamento radicale e inatteso delle condizioni dell'economia, rispetto alla fase storica nella quale i provvedimenti in questione sono stati decisi, a nostro avviso ne giustifica quindi ampiamente un ripensamento, anche in coerenza con le azioni di contrasto alla crisi

AUDIZIONI ABI – 2020

adottate dalle stesse Autorità di vigilanza europee, volte a convogliare tutte le risorse disponibili al finanziamento dell'economia.

Peraltro, giova ricordare che le misure in discorso, come la larghissima parte della normativa bancaria, sono definite a livello europeo. Se in generale è comprensibile e meritorio – ed incoraggiato dall'Associazione – lo sforzo di pervenire ad un'armonizzazione delle regole, occorre tuttavia tenere presente che non necessariamente questo si traduce sempre in un'effettiva parità competitiva, in quanto l'applicazione delle medesime regole a situazioni di partenza differenti può comportare effetti asimmetrici. E' chiaramente questo il caso del quadro normativo relativo all'identificazione dei crediti deteriorati - c.d. definizione di *default*.

Il relativo quadro normativo è frutto del combinato disposto di una norma primaria (art. 178 del Regolamento UE n. 575/2013, c.d. CRR) e della relativa disciplina di attuazione.

L'articolo 178 CRR detta la nozione di debitore in *default* da applicare nella disciplina prudenziale ai fini del calcolo dei requisiti patrimoniali delle banche. La norma al comma 1 individua le due fattispecie rilevanti, alla lettera a) le inadempienze probabili (c.d. UTP – *unlikely to pay*) e alla lettera b) gli scaduti (*past due*).

Per quanto riguarda le inadempienze probabili, il Regolamento indica (art.178 comma 3) una serie di casistiche che vanno considerate indicatori di probabile inadempienza (es. significative rettifiche contabili, avvio di procedure concorsuali, ristrutturazioni onerose) ma le definisce in modo relativamente generico. Rispetto ai crediti scaduti, l'art.178 specifica che (salvo casi specifici) il ritardato pagamento deve protrarsi per 90 giorni – di per sé un limite temporale molto stringente rispetto alle abitudini di pagamento invalse in Italia – e introduce il concetto di esposizione rilevante (*material*), per cui scatta la classificazione a *default* quando "...il debitore è in arretrato da oltre 90 giorni su una obbligazione creditizia rilevante verso l'ente".

AUDIZIONI ABI – 2020

In proposito, il comma 6 dello stesso art. 178 demanda all’Autorità Bancaria Europea (EBA) il compito di elaborare norme tecniche di regolamentazione, anche volte a specificare le condizioni in base alle quali l’autorità competente fissa la soglia di rilevanza (*materiality threshold*). Il comma 7 invece dà mandato all’EBA di elaborare degli orientamenti (Guidelines) sull’applicazione della definizione di *default* (con riguardo sia alla casistica dello scaduto che dell’UTP). In ottemperanza a tali mandati, nel 2016 l’EBA ha pubblicato gli Orientamenti sull’applicazione della definizione di *default* (EBA/GL/2016/07) e gli Standard tecnici di regolamentazione sulla soglia di materialità (EBA/RTS/2016/06) per gli scaduti (a cui è stata poi data attuazione dalla Vigilanza BCE e dalla Banca d’Italia per le parti di rispettiva competenza).

E’ a questi provvedimenti che si fa riferimento quando si parla di “nuova definizione di *default*”, a cui tutte le banche sono tenute ad adeguarsi entro l’inizio del 2021.

Con questi provvedimenti vengono introdotte una serie di specifiche che risultano in una definizione di crediti deteriorati più stringente rispetto a quella applicata in precedenza. In particolare, la banca sarà tenuta a sancire l’inadempienza di un’impresa quando la stessa è in arretrato di pagamento, per oltre 90 giorni, su importi di ammontare superiore a 500 euro (complessivamente, riferiti a uno o più finanziamenti) e che rappresentino più dell’1% del totale delle esposizioni di un’impresa. Per le persone fisiche e le piccole e medie imprese, esposte nei confronti di una banca per finanziamenti inferiori a 1 milione di euro, l’importo del pagamento scaduto che fa scattare la classificazione a *default* è di soli 100 euro (purché superiori alla soglia dell’1% dell’esposizione totale).

E’ importante sottolineare che, con le nuove regole, la classificazione in *default* di una posizione determina generalmente una riclassificazione in *default* di tutti i finanziamenti riferibili allo stesso cliente presso la banca.

AUDIZIONI ABI – 2020

Inoltre, diversamente dal passato, non potranno essere utilizzati margini attivi dell'impresa disponibili su altre linee di credito per compensare gli arretrati in essere ed evitare di classificare il cliente come inadempiente.

Si introduce inoltre un limite stringente in relazione alle operazioni di ristrutturazione del credito, cioè le misure di concessione con cui la banca può supportare un cliente in difficoltà (concedendo ad esempio dilazioni nei pagamenti o variazioni nelle condizioni contrattuali). Infatti, i crediti andranno classificati in *default* tutte le volte che si ha una cosiddetta "ristrutturazione onerosa" in seguito alla quale il valore attuale netto dei flussi di cassa dopo la ristrutturazione del credito per la banca si riduce di oltre l'1% rispetto al valore attuale netto dei flussi di cassa del debito originario.

E' importante sottolineare inoltre che la classificazione a *default* rileva a livello di gruppo bancario e che si applica un approccio estensivo per la trasmissione della classificazione a *default* tra clienti (ad es. tra cointestatari o tra i quali sussistono connessioni giuridiche o economiche), con quindi un ulteriore effetto di propagazione degli effetti.

Inoltre, i nuovi criteri si applicheranno a tutti i debitori delle banche: imprese, famiglie e anche allo Stato, a cui invece finora venivano applicati criteri semplificati, perché la Pubblica Amministrazione centrale (cioè ministeri, agenzie fiscali, Anas, ecc.) può registrare ritardi nei pagamenti, e andrebbe assolutamente evitato, ma comunque onora i suoi debiti.

Nel caso di crediti commerciali, il cui debitore sia una amministrazione pubblica, con la nuova normativa il termine per il calcolo dei giorni di arretrato decorre, non dalla conclusione delle procedure di pagamento previste dalle regole di contabilità pubblica, bensì dalla data di scadenza dei singoli pagamenti.

Questo significa che non è possibile far decorrere l'avvio del calcolo dei giorni di arretrato dalla conclusione del procedimento di spesa pubblica, ossia dall'emissione del mandato di pagamento da parte dell'amministrazione

AUDIZIONI ABI – 2020

debitrice, cioè dal momento in cui effettivamente lo Stato può iniziare a pagare: l'avvio del contatore invece viene anticipato, anche di mesi.

L'ABI ha evidenziato le ricadute negative e i rischi connessi alle nuove regole sin dal momento in cui erano in corso, da parte dell'EBA, le attività dirette alla loro definizione. Il combinato disposto di una norma restrittiva, come quella che limita a 90 giorni il periodo di ritardo di pagamento ammesso, con l'applicazione, da gennaio 2021, di nuove e più restrittive soglie per gli importi scaduti, nonché i nuovi criteri per il trattamento dei crediti ristrutturati, rischiano infatti di determinare la classificazione a *default* di un numero ingentissimo di clienti, che perderebbero di fatto l'accesso al credito, con quello che ne consegue.

L'attenzione al tema è sempre stata molto alta e alla percezione della criticità ha fatto seguito in questi anni da parte dell'ABI una sistematica azione di concerto con le associazioni delle imprese e dei consumatori, ai fini della diffusione dell'informazione presso i clienti, che si è concretizzata, tra le altre cose, nella realizzazione di Guide esplicative (es. la Guida, rivolta alle imprese, su "Le nuove regole europee in materia di *default*" - predisposta in collaborazione da ABI e le principali Associazioni di rappresentanza delle imprese – oppure la "Guida tecnica alle nuove regole europee in materia di definizione di *default* per le persone fisiche") e altri strumenti, disponibili sul sito web dell'ABI (es. infografica "PRESTITI PIU'ATTENZIONE A SCADENZE E RIMBORSI", realizzata con le Associazioni dei consumatori).

Oggi, a causa della crisi economica conseguente all'emergenza sanitaria in atto, questo tema è tra le principali questioni poste formalmente all'attenzione delle Autorità e delle Istituzioni da parte dell'Associazione. In questo particolare momento storico, in cui le prospettive di ripresa sono incerte e tutte le risorse disponibili dovrebbero essere convogliate verso il sostegno all'economia, la classificazione a *default* di un elevato volume di crediti – sulla base del mero ritardo di 90 giorni nel pagamento di importi relativamente esigui o della concessione ai clienti di ristrutturazioni a condizioni di maggior favore – determinerebbe effetti restrittivi sull'offerta di

AUDIZIONI ABI – 2020

credito, che rischierebbero di vanificare gli ingenti sforzi del settore bancario e di tutte le istituzioni europee, attualmente diretti all'auspicata ripresa economica.

ABI ritiene pertanto necessario prevedere la necessaria flessibilità nella classificazione dei debitori a *default* nei prossimi mesi, attraverso l'adozione di appropriate misure temporanee. Vari sono gli interventi ipotizzabili al fine di raggiungere questo obiettivo, tra cui quello di concedere più di 90 giorni prima della classificazione a scaduto, elevare le soglie di materialità e prevedere criteri meno stringenti per le ristrutturazioni dei crediti.

Si eviterebbe in questo modo che una inappropriata classificazione a *default* comprometta irrimediabilmente l'accesso al credito e le prospettive di ripresa di una larga fascia di clienti resi più fragili dall'emergenza in corso.

Calendar provisioning

Altrettanto essenziale è la modifica della disciplina c.d. *calendar provisioning*, relativa alle coperture obbligatorie dei crediti deteriorati, che di fatto si traduce in una loro svalutazione automatica con il mero passare del tempo (in misura differenziata in base alle garanzie, se presenti), fino ad un completo azzeramento del valore nell'arco di pochi anni.

Più precisamente, ci si riferisce a tre misure complementari. Nel complesso, rientrano sotto il cappello del c.d. *calendar provisioning*:

- il Regolamento (UE) 2019/630, che ha introdotto obblighi di copertura minima per le attività deteriorate con riferimento ai crediti erogati dopo il 26 aprile 2019
- le aspettative delineate nel c.d. Addendum della Vigilanza BCE, che applicano uno schema del tutto simile ai crediti divenuti deteriorati dopo il 1° aprile 2018 e non rientranti nell'ambito di applicazione del Regolamento

AUDIZIONI ABI – 2020

- le aspettative determinate su base individuale, e comunicate dalla Vigilanza BCE alle singole banche, con riferimento agli stock di NPL preesistenti.

E' il risultato di una genesi complessa, in quanto il processo di adozione non ha seguito il convenzionale iter, che vorrebbe prima la definizione delle norme primaria e successivamente le norme attuative e le aspettative di vigilanza, vedendo invece prima la pubblicazione delle aspettative di vigilanza da parte del Meccanismo Unico di Vigilanza della BCE – con un ambito di applicazione più esteso – e, solo dopo, la definizione del Regolamento europeo. E' importante precisare che, sebbene le misure in discorso siano ormai in vigore da diverso tempo, visto che l'applicazione dei coefficienti di copertura obbligatoria parte dopo alcuni anni dalla classificazione a *default*, gli effetti in concreto inizieranno ad esplicarsi nel 2021.

TABELLA 1

Anni di anzianità	NPE			
	Garantiti			non garantiti
	da immobili	da credit agency	altre garanzie	
2° anno	-	-	-	35%
3° anno	25%	-	25%	100%
4° anno	35%	-	35%	100%
5° anno	55%	-	55%	100%
6° anno	70%	-	80%	100%
7° anno	80%	-	100%	100%
8° anno	85%	100%	100%	100%
9° anno	100%	100%	100%	100%

Nella tabella sono indicate le percentuali di svalutazione tramite gli accantonamenti al trascorrere del tempo.

E' indispensabile evitare che, alla classificazione di un credito come deteriorato, consegua in tempi stretti e predeterminati l'imposizione di coperture a carico delle banche fino all'annullamento del valore del credito.

AUDIZIONI ABI – 2020

L'ABI ha messo in guardia sugli effetti indesiderati delle misure in discorso fin dall'avvio delle prime consultazioni in argomento, da parte della Commissione europea e della Vigilanza BCE.

Un approccio di questo tipo – che inevitabilmente induce le banche a restringere i criteri di concessione del credito (visti ad esempio i tempi molto ristretti per l'azzeramento del valore dei crediti non garantiti) – appare particolarmente dannoso in questo momento, in quanto introduce un incentivo perverso a favore della cessione del credito, al primo segno di deterioramento, al di fuori del circuito del mercato bancario regolamentato.

E' infatti importante sottolineare che occorre ragionare non solo e non tanto in termini di costo diretto che le banche sopporteranno dall'applicazione di questa normativa a regime, quanto in termini di effetti restrittivi che tale prospettiva può implicare già oggi, sotto forma di irrigidimento delle condizioni per l'accesso al credito dei clienti e di incentivo alla rapida chiusura delle posizioni problematiche, invece di incoraggiare la banca ad accompagnare il cliente in un percorso di ristrutturazione, che richiede tempo.

Dal lato della banca, resta il fatto che questo impianto regolamentare viene a determinare una minore disponibilità di capitale utilizzabile a fronte dell'offerta di credito all'economia.

In ogni caso, queste norme non possono non tenere conto dei rallentamenti nell'attività giudiziaria, e più in generale nelle procedure di recupero dei crediti, conseguenti alla crisi pandemica.

Appare pertanto indispensabile che il quadro normativo e le aspettative di vigilanza in tema di *calendar provisioning* incorporino uno slittamento di almeno due anni rispetto all'applicazione dei coefficienti di copertura attualmente previsti.

Può essere utile precisare che i due impianti regolamentari in questione, la nuova definizione di *default* e il *calendar provisioning*, sono tra loro fortemente interrelati. Infatti, un incremento dei crediti classificati a NPL, per effetto della nuova definizione di *default*, induce un maggior onere di

AUDIZIONI ABI – 2020

coperture obbligatorie, i cui effetti restrittivi sull'economia tenderebbero a loro volta a indurre un effetto negativo sulla qualità degli attivi bancari.

Più in generale, per consentire al settore bancario di offrire il massimo supporto alla ripresa, è essenziale mantenere alta l'attenzione sul quadro normativo e regolamentare che governa il mondo del credito, intervenendo anche su altre misure. L'ABI ha proposto una serie di aggiustamenti mirati alle norme europee relative agli effetti delle operazioni di cessione di crediti deteriorati e al trattamento degli NPL acquistati dalle banche, che si ritengono essenziali per consentire una gestione meno traumatica da parte delle banche di quella quota di esposizioni che andranno comunque in *default*, nell'interesse proprio ma anche degli stessi debitori. Altrettanto essenziale è garantire le migliori condizioni per la cartolarizzazione dei crediti deteriorati.

È inoltre il caso di ricordare che è indispensabile, in aggiunta alle misure indicate, intervenire velocemente anche in ambito nazionale per cercare di ridurre i tempi della giustizia civile e rendere più efficienti le procedure di recupero del credito, per ridurre la formazione di volumi eccessivi di NPL nei bilanci delle banche, ai quali consegue l'applicazione di misure di vigilanza più stringenti.

Infine, per agevolare la cessione dei crediti deteriorati sarebbe importante che le GACS vengano prorogate dopo il 2022 e valutare la possibilità di poterle estendere oltre alle sofferenze anche alle posizioni che sono classificate come inadempienze probabili.

Conclusioni

Il credito ha assunto e assume un ruolo cruciale, nelle fasi più acute della crisi, per assicurare la necessaria liquidità alle famiglie e alle imprese, private delle loro entrate o comunque investite da shock imponenti tanto dal lato della domanda quanto da quello dell'approvvigionamento dei fattori produttivi. Altrettanto essenziale, se non di più, sarà il supporto del credito

AUDIZIONI ABI – 2020

nella fase successiva, per sostenere le imprese nel percorso di ripristino delle condizioni di economicità dei loro business, in condizioni di incertezza che rischiano di protrarsi per un lungo periodo.

Nella prima fase della pandemia le istituzioni europee e nazionali hanno positivamente messo in atto una serie di misure utili ad affrontare l'emergenza. Restano però una serie di criticità nel quadro regolamentare bancario europeo, che vanno affrontate per evitare una restrizione dell'offerta di credito, assolutamente deleteria nel contesto attuale, ed impatti sociali sulle famiglie e sulle imprese.

E' quindi necessario procedere immediatamente ad alcune modifiche ed adattamenti temporanei, che consentano alle banche di offrire il massimo supporto all'economia reale nel momento in cui questo è la condizione per la tenuta del tessuto produttivo.

L'Associazione Bancaria Italiana ringrazia per l'attenzione e si rende pienamente disponibile per qualsiasi ulteriore approfondimento.

