

CAMERA DEI DEPUTATI
I COMMISSIONE (Affari Costituzionali), V COMMISSIONE (Bilancio)

Esame del disegno di legge C. 3431, di conversione del decreto-legge n. 228 del 2021, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi

Audizione del Direttore Generale dell'ABI
Dott. Giovanni Sabatini

17 gennaio 2022

Illustri Presidente, Onorevoli Deputati,

a nome dell'Associazione Bancaria Italiana e del presidente Antonio Patuelli, esprimiamo apprezzamento per la possibilità di sviluppare alcune riflessioni in merito al cosiddetto decreto-legge "Milleproroghe", nell'ottica di individuare possibili misure che potrebbero essere prorogate nell'ambito dell'iter di conversione in legge, volte a

rafforzare il supporto finanziario in favore delle imprese a fronte del riacutizzarsi della crisi pandemica e del permanere di ostacoli alla piena ripresa di tutte le attività produttive.

La ripresa violenta della pandemia in Europa e in Italia e le conseguenze sulle attività economiche unitamente ai forti rincari nei prezzi dell'energia e al permanere delle difficoltà nelle catene degli approvvigionamenti di materie prime e componenti elettronici hanno sostanzialmente modificato il quadro in base al quale erano state rimodulate le misure di sostegno alle imprese nella legge di bilancio in una logica di progressivo rientro verso condizioni di normalità.

In primo luogo, è un fatto riconosciuto che il settore bancario italiano ha svolto un ruolo fondamentale per contrastare gli effetti economici della pandemia. Ne sono la prova le ingenti moratorie concesse e l'enorme quantità di finanziamenti garantiti concessi a partire da marzo 2020.

Il settore bancario ha affrontato e sta attraversando la crisi pandemica con i conti in ordine, sotto il profilo tanto della patrimonializzazione quanto della qualità dell'attivo. Secondo gli ultimi dati ufficiali della Banca d'Italia, a giugno 2021 i gruppi e le banche indipendenti operanti in Italia presentavano nel loro complesso un CET1 ratio del 15,2% e un peso dei crediti deteriorati, al netto delle rettifiche, pari al 2% del totale dei crediti. Al di là dei numeri, questi valori sono significativamente migliori della situazione pre-crisi finanziaria (biennio 2006-2007) e pressoché allineati alla media europea.

La buona qualità degli attivi bancari è certamente anche frutto delle positive conseguenze di corrette e coerenti politiche economiche, che hanno consentito di limitare gli effetti della crisi sull'economia (e quindi a valle sulle banche).

La bontà delle misure che si sono andate sviluppando trova riscontro nel fatto che ai primi barlumi di moderazione dell'impatto della pandemia, la ripresa è stata immediata.

Che si possa attraversare una crisi epocale come quella che stiamo vivendo senza conseguenze sulla qualità del credito è sicuramente illusorio, ma è anche esagerato pensare che gli esiti saranno simili a quanto sperimentato nel passato. Ciò sia in considerazione dei diversi punti di partenza, sia per il diverso mix di politiche economiche e prudenziali adottate. Le misure adottate fin dall'inizio della crisi pandemica hanno permesso di immettere ampia liquidità, riducendo il rischio di default dei debitori e permettendo un pronto e forte recupero della crescita.

A tale positivo sviluppo hanno sicuramente contribuito le moratorie offerte dal settore bancario. In Italia, a fronte di circa 270 miliardi di credito che ha complessivamente beneficiato di provvedimenti di questo tipo, il volume di credito ancora oggetto di moratoria a fine di dicembre era sceso a circa 44 miliardi, di cui 36 miliardi relative al mondo delle imprese.

Nella prospettiva di un aumento dei crediti deteriorati conseguente alla fase di uscita dalle misure di sostegno alle imprese e alle famiglie, le banche hanno adottato politiche conservative di accantonamento e di classificazione delle esposizioni sottoposte a moratorie o a garanzia pubblica. Ciò è rilevabile osservando la quota dei prestiti beneficiari di sostegno al credito classificati secondo il principio contabile IFRS a esposizioni con rischio di credito "intermedio" (cd. "stage 2"): secondo gli ultimi dati EBA (giugno 2021), in Italia sono classificate in "stage 2" il 46,7% dei prestiti ancora in moratoria e il 30,2% dei prestiti con moratoria scaduta (incidenze peraltro più elevate della media dei paesi UE).

Ciò è anche confermato da una recente analisi della Banca d'Italia contenuta nel "Rapporto sulla stabilità finanziaria", che studia la distribuzione per classe di probabilità di default (PD) delle imprese affidate, in relazione all'adesione o meno alle diverse forme di sostegno al credito. Se le imprese con probabilità di default maggiore del 5% sono il 21% del totale, tale quota si riduce all'11% per le imprese che hanno goduto delle garanzie statali, al 16% per le imprese con moratoria scaduta, mentre risulta leggermente più elevata per le imprese con moratoria ancora in essere (24%).

Quindi sia per le imprese assistite da garanzia pubblica che per quelle con moratoria scaduta non si può supporre una rischiosità superiore alla media, mentre la contenuta maggiore rischiosità delle imprese ancora in moratoria non sembra comportare rischi eccessivi, sebbene dati più recenti comincino a manifestare i primi effetti sul tasso di default.

Quanto sopra dimostra in modo oggettivo che occorre che le politiche economiche continuino ad essere coerenti con gli obiettivi finora perseguiti, cioè di sostenere le imprese affinché possano superare il permanere dell'attuale crisi pandemica.

Infatti, l'incertezza relativamente alle dinamiche epidemiche è ancora molto elevata, le dinamiche delle più recenti settimane, nonostante gli effetti del piano vaccinale, sono evidenti. Questo risulta condizionante non solo per le prospettive economiche e della qualità del credito, ma anche sul previsto processo di riduzione delle misure di sostegno alle condizioni finanziarie delle imprese.

Contrariamente agli auspici, l'uscita dalla pandemia non sembra ancora prossima. E' questa la variabile chiave che deve guidare le decisioni economiche sulle misure di sostegno. Il loro ritiro in un momento in cui sono ancora necessarie, infatti, avrebbe effetti negativi significativi, soprattutto per le imprese operanti nei settori più penalizzati dalla pandemia. Al riguardo è essenziale procedere con adeguata gradualità garantendo, nel momento in cui ci saranno le condizioni per una rimodulazione delle misure di sostegno, un equilibrato ed efficace passaggio dalle misure emergenziali a misure volte a sostenere la ripresa, anche agendo sugli strumenti utili ad agevolare la ristrutturazione dei debiti.

La Legge di Bilancio per il 2022 ha anche adottato alcuni provvedimenti relativi alla fase successiva di rientro nell'operatività ordinaria. Ma il quadro di riferimento è fortemente mutato.

Alcune di queste misure, come il ripristino a far data dal 1° aprile delle commissioni per le garanzie e il superamento di alcuni importanti strumenti come la possibilità di garantire operazioni di rifinanziamento del debito, piuttosto che di cumulare la garanzia dei Confidi con quella del Fondo, non risultano più coerenti con il contesto economico attuale e con quello previsto nei prossimi mesi.

Appare quindi opportuno un ulteriore intervento modificativo di quanto adottato con la Legge di Bilancio, come espressamente indicato nella lettera inviata il 3 gennaio dal Presidente dell'ABI, Antonio Patuelli, e dal Direttore Generale, Giovanni Sabatini, al Presidente del Consiglio, ai Ministri competenti e al Governatore della Banca d'Italia.

Nella lettera viene sottolineato come la ripresa violenta della pandemia in Europa e in Italia e le conseguenze sulle attività economiche unitamente ai forti rincari nei prezzi dell'energia e al permanere delle difficoltà nelle catene degli approvvigionamenti di materie prime e componenti elettronici abbiano sostanzialmente modificato il quadro in base al quale erano state rimodulate le misure di sostegno alle imprese nella legge di bilancio in una logica di progressivo rientro verso condizioni di normalità.

In relazione al mutato contesto nella citata lettera veniva evidenziata l'importanza che siano tempestivamente riconfermate nella loro interezza tutte le misure di sostegno alle imprese previste dal cd. Decreto Liquidità 8 aprile 2020 e successive modificazioni con particolare riguardo ai finanziamenti garantiti e alla possibilità di offrire la garanzia pubblica sulle operazioni di ristrutturazione di finanziamenti già erogati (art. 13, c. 1, lett. e) del citato decreto) e che tale proroga operi almeno fino a quando perdura l'emergenza sanitaria.

La possibilità di prorogare le moratorie, pure importante, è invece condizionata alla riconferma delle flessibilità inizialmente consentite dall'EBA in materia di trattamento dei crediti soggetti a misure di "concessioni", a tal fine sarebbe quindi necessaria una sensibilizzazione delle Istituzioni Europee anche per quanto riguarda la modifica della soglia oltre la quale misure di concessione comportano la riclassificazione dell'intera posizione del debitore nella categoria crediti deteriorati.

Nella logica di rendere più sostenibile l'indebitamento delle imprese, segnaliamo l'urgenza che sia adottato quanto prima il Decreto Ministeriale per la disciplina delle garanzie SACE "a mercato", previste dell'art. 2, c. 1, lett. c. del citato DL Liquidità. Poiché l'adozione di tale decreto è subordinata alla verifica della Commissione Europea circa la compatibilità rispetto alla disciplina in materia di aiuti di Stato, auspichiamo che la procedura possa essere espletata nel modo più rapido possibile al fine di consentire la disponibilità di tale ulteriore misura di supporto alle imprese entro i primi mesi di questo nuovo anno.

Altro aspetto di rilievo è quello degli interventi sul quadro regolamentare bancario, in primis la modifica della regola che impone la classificazione in default del cliente in difficoltà, in caso di rinegoziazione, se a questa consegue una riduzione del valore netto del credito dell'1%. Tale soglia, fissata dall'EBA, è eccessivamente restrittiva e rappresenta un forte disincentivo per la banca a proporre accordi di ristrutturazione con beneficio tangibile per il debitore (dovendo poi classificare quest'ultimo in default, con le relative conseguenze).

Più in generale nell'attuale contesto europeo e non solo nazionale in cui emergono rischi al ribasso derivanti dalla ripresa della pandemia, da difficoltà di approvvigionamento di materie prime anche legate a tensioni geopolitiche e dal ritorno di dinamiche inflazionistiche, occorre una valutazione complessiva ed approfondita del quadro regolamentare bancario e dei suoi riflessi sull'economia. E' indubitabile che un settore bancario robusto ed efficiente è indispensabile per supportare l'economia nell'uscita dalla crisi e nelle sfide della transizione verso sostenibilità e digitalizzazione. Allo stesso tempo occorre essere certi che l'impianto normativo europeo sia adeguato alle sfide che ci attendono e sia coerente con gli obiettivi più generali fissati dalla Commissione Europea in termini di un'economia europea al servizio delle persone, pronta alla sfida digitale e alla transizione verso una crescita ambientalmente e socialmente sostenibile, forte nella competizione globale.

Infine, occorre anche introdurre misure volte ad agevolare le imprese nella realizzazione del PNRR e quindi accrescere le misure di sostegno per la liquidità, soprattutto nell'ambito delle garanzie.

Al fine di garantire la liquidità necessaria alle imprese che partecipano alle gare PNRR, si dovrebbe prevedere la possibilità per SACE di controgarantire il rischio di prima o seconda perdita su portafogli di finanziamenti erogati o garanzie fornite o crediti presenti o futuri derivanti da garanzie, alle imprese che prestano servizi collegati all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, permettendo di ottenere un effetto moltiplicativo delle risorse di SACE a favore delle imprese.

A completamento delle misure proposte e nell'ottica di definirne l'ambito di applicazione si potrebbero ipotizzare modifiche alla legge 130/1999 (legge sulle cartolarizzazioni) per ampliare l'operatività alle garanzie.