

**Commissione Parlamentare di inchiesta  
sul sistema bancario e finanziario**

Audizione del Direttore Generale dell'ABI

Dott. Giovanni Sabatini

**10 giugno 2020**

Illustre Presidente,

Onorevoli componenti della Commissione d'Inchiesta sul sistema bancario,

vorrei innanzitutto ringraziarvi, a nome dell'Associazione Bancaria Italiana e del presidente Antonio Patuelli, per questo secondo invito a partecipare ai lavori della Commissione.

Il tema su cui oggi siamo chiamati a offrire il nostro contributo è la situazione delle commissioni e dei costi applicati dalle banche nei finanziamenti previsti dai D.L. n. 18 e 23 del 2020.

A tale riguardo, ritengo opportuno precisare che l'Associazione Bancaria Italiana - associazione volontaria di banche e intermediari finanziari, senza scopo di lucro, che svolge la propria attività ai sensi dello Statuto, oltreché secondo le norme contenute nella Costituzione e negli artt. 36 e ss. del Codice Civile- promuove la cultura della legalità, della sana e prudente gestione bancaria, la conoscenza e la coscienza dei valori etici e sociali, dei comportamenti ispirati ai principi della corretta imprenditorialità e di realizzazione di un mercato libero e concorrenziale.

L'ABI quindi - in quanto associazione di imprese - è soggetta al pari dei propri Associati alle regole di concorrenza disposte a livello europeo sin dal 1957, anno di costituzione della Comunità Economica Europea, e ad esse informa costantemente il proprio operato.

Tali regole - oggi contenute negli artt. 101 e ss del TFUE - vietano esplicitamente le "decisioni di associazioni di imprese" che "abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno" in particolare (ma non solo) attraverso la fissazione di prezzi di acquisto o di vendita, la ripartizione dei mercati, ecc.

Similmente, il legislatore nazionale con la legge n. 287/1990 (legge antitrust) ha ribadito - all'art. 2 - che "le deliberazioni, anche se adottate ai sensi di disposizioni statutarie o regolamentari, di consorzi, associazioni di imprese ed altri organismi similari" sono considerate "intese" e dunque vietate laddove volte a "restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante".

In sostanza, in pieno rispetto delle indicazioni espresse dalle Autorità antitrust sia a livello europeo che nazionale, l'ABI e i suoi organi associativi, centrali e territoriali, si astengono dall'assumere o promuovere ogni decisione – anche di natura non vincolante – che abbia l'obiettivo di influenzare le condotte economiche delle imprese associate, falsando in tal modo la concorrenza.

È appena il caso di ricordare che la concreta applicazione di queste regole si è andata consolidando nel tempo attraverso gli interventi prima della Banca d'Italia, poi - dal 2006 - dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato cui è stata affidata la competenza antitrust anche in campo bancario in virtù della legge n. 265/2005 (cd. Legge sul Risparmio).

In tale contesto, nel riconoscere il ruolo che l'ABI riveste a supporto dei propri Associati, è stato in più occasioni ribadito che il diritto della concorrenza vieta alle associazioni di categoria di condurre attività suscettibili di incidere sulle strategie commerciali delle singole banche.

**Ne è derivata pertanto la chiara indicazione delle Autorità, da un lato, di non promuovere iniziative volte a influire sulla libera determinazione di prezzi e/o commissioni<sup>1</sup>, e, dall'altro, di astenersi dal raccogliere informazioni di dettaglio relativamente a tali variabili per escludere in radice ogni forma di monitoraggio (da parte dell'Associazione) prodromica al coordinamento dei comportamenti degli Associati<sup>2</sup>.**

Più di recente, tale rigoroso orientamento si è tradotto in indicazioni stringenti quanto alle varie attività di interpretazione, ricerca ed analisi svolte in ambito associativo<sup>3</sup>.

In particolare, si è osservato che "quando la normativa si presta a più letture che possono incidere direttamente sulle scelte di mercato delle imprese e non si siano ancora formati orientamenti giurisprudenziali univoci, **l'attività di supporto interpretativo dell'associazione, in osservanza del principio di concorrenza, deve lasciare all'autonomia delle**

<sup>1</sup> Banca d'Italia, provv. n. 29 del 25 novembre 1999, "A.B.I. COMMISSIONI SU OPERAZIONI DI CAMBIO".

<sup>2</sup> AGCM, provv. n. 7663 del 27 ottobre 1999, parere reso alla Banca d'Italia nell'ambito del procedimento "A.B.I. COMMISSIONI SU OPERAZIONI DI CAMBIO".

<sup>3</sup> AGCM, provv. 17046 del 10 luglio 2007, "ABI/MODIFICA UNILATERALE DELLE CONDIZIONI CONTRATTUALI".

**single imprese sciogliere il dubbio nei concreti comportamenti sul mercato”<sup>4</sup>.**

A valle di tali osservazioni dell’AGCM, l’Associazione ha quindi compiuto, nel tempo, una profonda revisione dei propri meccanismi di funzionamento in modo da garantire che l’attività di approfondimento sulla regolamentazione non si risolva in forme di coordinamento tra le banche associate su aspetti che possono avere un impatto sulle strategie commerciali delle stesse. Pertanto, l’Abi ha attivato processi organizzativi interni in modo che l’attività interpretativa sia condotta in modo da non riflettere posizioni elaborate attraverso confronti che coinvolgono una pluralità di operatori bancari concorrenti.

Al rispetto di tutti questi principi è oggi costantemente improntata l’attività dell’ABI.

In questo contesto, è di tutta evidenza che l’Associazione non può e non deve esercitare poteri di indirizzo, di intervento o di controllo in merito alle attività svolte dai propri Associati, né possiede banche dati relative ai rapporti bancari intrattenuti con la clientela.

Essa non è neppure destinataria di alcun flusso informativo da parte delle Autorità.

Conseguentemente, per venire all’oggetto specifico dell’audizione odierna, nell’applicazione della disciplina recata dai DL n. 18 e n. 23 in punto di tassi e commissioni, l’Associazione non ha svolto – né poteva farlo – alcun ruolo.

La misura dei tassi di interesse e delle commissioni è stata quindi fissata dalle singole banche attenendosi alle indicazioni presenti nel testo dei provvedimenti e, laddove questo aspetto non fosse esplicitamente normato, la determinazioni sono state assunte dai singoli operatori, che sono imprese tra loro in piena concorrenza, nell’esercizio della loro libertà di impresa ed autonomia contrattuale.

---

<sup>4</sup> Audizione del presidente dell’AGCM presso la Commissione Finanze del Senato nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulle questioni attinenti all’attuazione della legge n. 262/2005 recante “Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari”, 10 ottobre 2006.

Più in particolare, i DL n. 18 (Cura Italia) e n. 23 (Liquidità) contengono diverse previsioni che indirizzano le decisioni degli intermediari in punto di tasso di interesse e commissioni da applicare ai finanziamenti.

L'articolo 1 del DL Liquidità relativo alle garanzie rilasciate dalla SACE è di fatto esplicito con riferimento all'ammontare massimo del tasso di interesse e delle commissioni che le banche possono applicare sui finanziamenti garantiti.

In particolare, la lettera h) del richiamato articolo 1 prevede che le commissioni debbano essere limitate al recupero dei costi, mentre il tasso di interesse dei finanziamenti coperti dalla garanzia debba essere inferiore al tasso che sarebbe stato richiesto dal soggetto o dai soggetti eroganti per operazioni con le medesime caratteristiche ma prive della garanzia, come documentato e attestato dal rappresentante legale dei suddetti soggetti eroganti.

L'articolo 13 relativo alle garanzie rilasciate dal Fondo per le PMI prevede la determinazione di un tetto massimo solo con riferimento ai finanziamenti di cui alla lettera m), comma 1, coperti al 100% dallo stesso Fondo di garanzia. In particolare, si prevede che il tasso di interesse praticato dal soggetto finanziatore deve tener conto della copertura dei soli costi di istruttoria e di gestione dell'operazione, e comunque non potrà essere superiore al tasso di Rendistato con durata residua da 4 anni e 7 mesi a 6 anni e 6 mesi, maggiorato della differenza tra il Credit default Swap (CDS) banche a 5 anni e il Credit Default Swap sul Debito dello Stato Italiano (CDS ITA) a 5 anni, come definiti dall'accordo quadro per l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica di cui all'articolo 1, commi 166 a 178 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, maggiorato dello 0,20 per cento.

Al riguardo, si segnala che la legge di conversione del DL Liquidità ha modificato i criteri del predetto tasso massimo, prevedendo che questo sia pari al Rendistato con durata analoga al finanziamento, maggiorato dello 0,20% eliminando il riferimento al differenziale tra il CDS banche e il CDS ITA a 5 anni.

Per quanto riguarda tutti gli altri finanziamenti con garanzie rilasciate dal Fondo di garanzia per le PMI di cui al DL Liquidità, viene fatto specifico riferimento alla misura del tasso di interesse solo alla lettera p), dove è previsto che nel caso di finanziamenti già erogati e ammessi in un momento successivo alla garanzia del Fondo, la banca deve trasmettere al Fondo una

dichiarazione attestante la riduzione del tasso di interesse applicata, sul finanziamento garantito, al soggetto beneficiario per effetto della sopravvenuta concessione della garanzia.

Questo principio è stato ora richiamato anche nella legge di conversione del Dl Liquidità, con specifico riferimento alle operazioni di rinegoziazione di cui alla lettera e) quando viene specificato che *“il soggetto finanziatore deve trasmettere al gestore del Fondo una dichiarazione che attesta la riduzione del tasso di interesse applicata, sul finanziamento garantito, al soggetto beneficiario per effetto della sopravvenuta concessione della garanzia”*.

In generale comunque, a tutti i finanziamenti garantiti dal Fondo PMI, le banche devono applicare un tasso di interesse che tenga conto del beneficio della garanzia pubblica anche in termini di minore assorbimento di capitale.

Con riferimento al D.L 18/2020 (Dl “Cura Italia”), l’art. 54, comma 2 dispone, tra l’altro, che il Fondo di solidarietà dei mutui per l’acquisto della prima casa provvede al pagamento degli interessi compensativi nella misura pari al 50% degli interessi maturati sul debito residuo durante il periodo di sospensione. Il DM 25 marzo 2020 di attuazione della disciplina del Fondo prevede all’art.2, comma 2 che ai fini del calcolo degli interessi compensativi si applica il tasso di interesse contrattuale vigente al momento della presentazione della richiesta di sospensione del pagamento delle rate del mutuo. Il comma 3 del medesimo articolo prevede che la sospensione del pagamento delle rate del mutuo non comporta l’applicazione di alcuna commissione o spesa di istruttoria ed avviene senza richiesta di garanzie aggiuntive.

Non sono previste modalità o indicazioni in merito alle modalità di recupero da parte della banca della quota interesse. Occorre peraltro rilevare che una risposta alle cd FAQ del MEF precisa che: “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. Pertanto, non c’è produzione di interessi su altri interessi (cd. anatocismo)”.

L’art. 56 del medesimo DL Cura Italia, ha introdotto, infine, una misura di moratoria straordinaria dei prestiti e delle linee di credito concesse da banche e intermediari finanziari alle PMI danneggiate dall’emergenza sanitaria determinata dal diffondersi del COVID-19 nel nostro Paese.

La normativa, da un punto di vista attuariale, prevede l'assenza di nuovi e maggiori oneri per entrambe le parti, le imprese e le banche.

Secondo quanto precisato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, la banca non può applicare commissioni in relazione all'operazione di sospensione. Inoltre, gli interessi che maturano durante il periodo della sospensione sono calcolati sul capitale residuo al tasso di interesse del contratto di finanziamento originario. Anche in questo caso è esclusa la possibilità di capitalizzazione degli interessi