

AUDIZIONE ALLA COMMISSIONE FINANZE E TESORO NELL'AMBITO  
DELL'AFFARE ASSEGNATO SULLA CLASSIFICAZIONE DELLA CLIENTELA DA  
PARTE DELLE BANCHE E SULLA QUESTIONE DEL *CALENDAR PROVISIONING*

Intervento del Vice-Presidente Rudy Girardi

8 giugno 2021

Illustrissimi,

L'Ance – Associazione Nazionale Costruttori Edili – desidera ringraziare per l'invito a partecipare al ciclo di audizioni della Commissione Finanze e Tesoro nell'ambito dell'affare assegnato sulla "classificazione della clientela da parte delle banche e sulla questione del *calendar provisioning*".

L'Associazione segue da anni il tema della gestione dei crediti deteriorati, strettamente legato alle materie di cui discuteremo oggi, e crediamo che ormai, dopo la crisi pandemica che abbiamo vissuto nell'ultimo anno, **non sia più rimandabile un cambio di passo nella gestione dei crediti problematici di quelle imprese economicamente sane, in possesso di un solido progetto industriale, ma alle prese con difficoltà finanziarie.**

Nei mesi scorsi, sul tema si sono espresse, in apposite audizioni, illustri Istituzioni del Paese, come la Banca d'Italia e l'Associazione Bancaria Italiana.

Oggi l'Ance si soffermerà sugli effetti che queste due regolamentazioni stanno già avendo sul mercato del credito e sulle imprese di costruzioni.

#### Il rischio della tempesta perfetta

Come già abbiamo affermato nell'ultima Audizione Ance presso la Commissione di inchiesta sul sistema bancario, poco più di un mese fa, **4 sono gli eventi che potrebbero determinare** seri problemi di sopravvivenza per molte imprese del settore, **una vera e propria "tempesta perfetta"**:

- la nuova, folle, **definizione di *default***, molto più stringente rispetto al passato, e l'entrata in vigore dell'obbligo di copertura delle perdite attese (il cosiddetto "*calendar provisioning*"), che determineranno una nuova "fame" di capitale per le banche;
- il termine della **moratoria sui crediti** (ex art. 56 DL Cura Italia)
- la fine dell'**accesso "libero" al Fondo PMI** (art. 13 DL Liquidità);
- il **codice della crisi d'impresa**.

Toccherei brevemente ognuno di questi punti, partendo naturalmente dai primi tre che sono oggetto dell'audizione di oggi, perché sono molto interconnessi tra di loro e capaci, insieme, di **mettere in crisi non solo le imprese ma anche le banche italiane!**

#### La nuova definizione di default

La nuova definizione di *default* scaturisce da una norma primaria, ovvero l'art. 178 del Regolamento UE n. 575 del 2013 e della disciplina di attuazione sviluppata dall'EBA nel 2016.

**Già le date fanno comprendere come queste due regolamentazioni appartengano ad un'altra era...**

Nello specifico, l'art. 178 definisce le circostanze nelle quali un debitore può essere definito in "default" ai fini della normativa prudenziale per il calcolo dei requisiti patrimoniali, ossia della quota di patrimonio che deve essere accantonata a fronte della possibile inadempienza del cliente. L'articolo definisce, in modo abbastanza generico, l'UTP e lo scaduto di pagamento, ma introduce un importante limite temporale: "il debitore è considerato in *default* se in arretrato da oltre 90 giorni su

un'obbligazione rilevante verso l'istituto di credito".

La norma demanda all'EBA il compito di sviluppare la regolamentazione tecnica: il primo aspetto riguarda la scelta della **soglia di rilevanza**, ossia la quota di prestito scaduto o sconfinante in rapporto all'esposizione totale. L'istituto di credito deve determinare l'inadempienza della controparte-impresa quando quest'ultima è in arretrato di pagamento, per oltre 90 giorni, **su importi di pagamento superiori a 500 euro e che rappresentino più dell'1% del totale delle esposizioni**. Per le persone fisiche, per esempio le famiglie e le PMI, che presentano esposizioni complessive inferiori a 1 milione di euro, **l'importo della soglia è abbassata addirittura a 100 euro**.

La stessa Banca d'Italia ha sottolineato di aver fatto il possibile per posporre l'entrata in vigore di questa scellerata normativa, ma si è trovata di fronte alla mancanza di sostegno da parte degli altri Paesi europei.

**Per l'Italia, il cambiamento è molto forte:** la precedente disciplina, infatti, prevedeva una soglia di rilevanza al 5% e non dell'1% com'è adesso.

Ma anche le altre scelte dell'EBA appaiono assolutamente fuori dalla realtà, quasi frutto di un **accanimento terapeutico** nei confronti dell'economia reale: per esempio, la classificazione in *default* di una posizione potrebbe far riclassificare in *default* tutti i finanziamenti dello stesso cliente presso quell'istituto. Ma il Regolatore europeo è andato oltre, prevedendo di **vietare di compensare le esposizioni problematiche con i margini disponibili su altre linee di credito accordate al medesimo debitore**.

E non è finita qui!

L'EBA ha voluto porre la pietra tombale anche alle operazioni di ristrutturazione del credito, introducendo la "ristrutturazione onerosa", di cui non c'era alcun bisogno. Se il valore attuale dei flussi di cassa dopo la ristrutturazione del credito si riduce di oltre l'1% rispetto al valore attuale netto dei flussi di cassa del debito originario, la banca è tenuta a classificare l'esposizione in default, decretando la fine del cliente.

La genesi delle  
norme sul  
calendar  
provisioning

Ma veniamo alla seconda questione che ci ha portato qui oggi, ovvero il nuovo meccanismo "*di calendario*", che prevede la **svalutazione integrale dei crediti deteriorati secondo scadenze prestabilite**.

La genesi della norma appare alquanto confusa e pasticciata dal momento che mai si era vista la Vigilanza bancaria muoversi prima del Legislatore europeo, il quale si è trovato a rincorrere affannosamente per provare a modificare regolamentazioni che avrebbero avuto impatti devastanti sull'economia.

Impatti, peraltro, mai calcolati, o almeno esplicitati, dalla BCE: ricordo ancora l'audizione dell'ex Responsabile della Vigilanza Ssm della Bce, Daniele Nouy, che, sollecitata da alcuni parlamentari, ammise candidamente che non erano state fatte analisi d'impatto sugli effetti economici dell'Addendum.

Questo "approccio di calendario" risale alle prime linee guida emanate dalle BCE e destinate solo alle banche "significative", per ridurre in maniera credibile i crediti deteriorati: nel documento vi era un **esplicito invito a valutare tutte le procedure di**

recupero, prestando attenzione per le strategie di valorizzazione interna dei crediti deteriorati.

Nel gennaio 2018 la Banca d'Italia, seguendo le indicazioni della BCE, emana proprie linee guida destinate, però, anche alle banche più piccole.

Solo due mesi dopo, a marzo 2018, la BCE emana un Addendum alle linee guida con cui specifica i criteri da seguire nella gestione dei crediti deteriorati, una **vera e propria tabella di marcia contro il tempo per risolvere il problema degli NPL nel più breve tempo possibile, in grado di determinare un appesantimento molto forte per le banche dal punto di vista patrimoniale.**

Un approccio diametralmente opposto rispetto alla filosofia delle Linee Guida del 2017.

Banca d'Italia ha tenuto a sottolineare che **le prescrizioni contenute nell'Addendum non sarebbero vincolanti.** Ma, operativamente, mi chiedo: cosa vuole dire "non vincolante"? Conosciamo tutti le ispezioni, e i relativi controlli, della BCE: cosa succederebbe se un istituto vigilato non seguisse le rigide tabelle indicate dalla Vigilanza? Sappiamo tutti gli effetti sui mercati conseguenti alle visite della BCE...

Ma la storia continua: nel 2019 anche il Legislatore europeo si è espresso sulla materia, emanando il *backstop* prudenziale, norma questa volta vincolante per tutte le banche da applicare a tutti i prestiti erogati dopo il 26 aprile 2019, che prevede una svalutazione totale e una deduzione piena dal capitale delle banche degli NPE in 3, 7 e 9 anni, a seconda che il credito deteriorato sia rispettivamente chirografario, garantito o garantito da immobili.

Quindi **le banche dovranno prevedere dei livelli minimi di accantonamento prudenziale per ogni singola esposizione deteriorata e la quota dell'esposizione coperta da accantonamento dovrebbe via via aumentare nel tempo, indipendentemente dal motivo per cui il credito si è deteriorato, secondo questo calendario predefinito.**

**Gli effetti sulla moratoria del credito x art. 56 del DI Cura**

Ma un primo esempio lampante degli effetti perversi che genera questo approccio della Vigilanza lo possiamo ritrovare nella gestione delle operazioni di moratoria del credito, come sottolineato dallo stesso Governo nella relazione illustrativa all'art. 16 del DI Sostegni Bis, da poco varato<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La relazione illustrativa recita: *"La scelta di limitare la proroga della moratoria sui finanziamenti rateali alla sola quota capitale tiene conto del disposto delle Linee Guida dell'Autorità Bancaria Europea (ABE) sulle moratorie del 2 aprile, modificate lo scorso 2 dicembre 2020. Con l'ultimo rinnovo è stato fissato un limite di durata massima della sospensione dei pagamenti pari a nove mesi (o il termine maggiore di nove mesi purché concesso interamente prima del 30 settembre 2020), oltre il quale i benefici previsti dalle linee guida non sono più applicabili. Dopo tale termine le banche, ancorché senza alcun automatismo, sono chiamate a valutare se classificare le esposizioni in moratoria come "oggetto di concessione" (forborne) e, qualora successivamente a tale classificazione ricorrano i requisiti previsti dalle Linee Guida dell'ABE sull'applicazione della definizione di default, procedere alla classificazione come esposizioni forborne non-performing, con le conseguenze che ne derivano (anche in termini di applicazione del calendar provisioning)".*

**Italia** Anche in questo caso sottolineo due aspetti: l'automatismo che limita a 9 mesi la possibilità di usufruire della sospensione del rimborso del debito e l'applicazione della nuova definizione di default e il conseguente approccio di calendario qualora la moratoria prevedesse una perdita per la banca superiore all'1%.

**Una paura condivisa** La grande preoccupazione per queste due regolamentazioni, il mondo imprenditoriale la condivide con il mondo bancario: nel corso dell'audizione dello scorso 14 dicembre presso la Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, il Direttore Generale dell'ABI Giovanni Sabatini, commentando l'entrata in vigore delle norme sul calendar provisioning afferma: *"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 continua, in merito alla 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 prociclico 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..."*.

Questo "allineamento di vedute" tra mondo imprenditoriale e mondo bancario deve far riflettere. Il rischio di uno tsunami distruttivo è serio e verosimile. Nessuna parte in causa è avvantaggiata dall'entrata in vigore di queste nuove regole.

Le banche avranno le mani legate, non riusciranno più a garantire la loro funzione di erogazione di liquidità, le imprese non riusciranno più a investire e produrre.

**Dubbi sulla sostenibilità del debito pubblico** Siamo fortemente preoccupati dagli effetti di queste norme sull'economia nazionale: la nuova regolamentazione di Vigilanza determinerà il *default* di molti soggetti e le banche saranno obbligate ad aumentare esponenzialmente gli accantonamenti, sottraendo importanti porzioni di patrimonio che dovrebbero essere utilizzate a fronte dei nuovi finanziamenti che il settore sarebbe chiamato ad erogare per favorire la ripresa economica, in linea con la politica monetaria espansiva della BCE.

Ma la preoccupazione dell'Ance si riflette anche sulla **sostenibilità del debito pubblico**, così ingente e crescente: senza imprese che producono e famiglie che consumano, l'economia non potrà generare le risorse per il ripagamento del debito.

**80 miliardi di NPL saranno** La nuova normativa europea spingerebbe ulteriormente le banche a svendere a fondi definiti "specializzati", il cui obiettivo non è certo la tutela aziendale.

**ceduti nel 2021-22** Secondo i dati di Banca Ifis, dal 2015 al 2020 già sono stati ceduti più di 250 miliardi di NPL<sup>2</sup>. Per il biennio 2021-22, la Banca stima ulteriori cessioni per 70-80 miliardi, il valore di due Finanziarie sommate!

**Svendere modo "ordinato"** in Il Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, nel corso della sua Audizione presso la Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario dello scorso febbraio<sup>3</sup> ha sottolineato un concetto già espresso nel 2017: *"bisogna liberarsi rapidamente, come si fa altrove, dei crediti che vanno a deteriorarsi. Bisogna continuare a lavorare per imparare a farlo in **modo ordinato**, anche adeguando norme e prassi a quelle prevalenti a livello internazionale"*.

Ma cosa significa "ordinato"? Ma soprattutto: come fa ad essere ordinata la cessione in blocco di 320 miliardi di euro di NPL in 6 anni? Ci si è chiesti quale sarà l'impatto sul mercato immobiliare derivante dalla svendita di garanzie immobiliari così elevate? Di riflesso, quale sarà l'effetto sulla ricchezza delle famiglie, storicamente proprietarie della gran parte del patrimonio immobiliare?

Di sicuro questa modalità è **molto veloce**, qualità che viene reputata ancor più importante da parte della Vigilanza rispetto alla remunerazione: Banca d'Italia, nella Nota di Stabilità Finanziaria n. 23 di dicembre 2020, informa che il tasso di recupero delle sofferenze cedute rispetto al tasso di recupero delle sofferenze gestite internamente è stato, da sempre, notevolmente più basso: nel 2019, **nel caso di cessione, il recupero è stato del 28% contro il 44% nel caso di gestione interna, nonostante le GACS**. Qual è l'effetto sul conto economico delle banche? E sul loro patrimonio?

**Percorsi alternativi per la valorizzazione degli NPL** Quello che l'Ance si sta chiedendo da tempo è come affrontare questa nuova crisi, così inaspettata e dura. Siamo convinti che l'approccio non sia corretto, che sia giunto il momento di pensare all'efficienza delle procedure, piuttosto che alla sola velocità, alla tutela di quel tessuto produttivo senza il quale sarà impossibile cambiare rotta e realizzare tutti i piani previsti dal Recovery Plan.

**Per raggiungere questo obiettivo esistono percorsi alternativi rispetto alla svendita.**

Per esempio, il Presidente della BCE, Christine Lagarde, nel documento di aprile 2021 del Comitato Europeo per il Rischio Sistemico<sup>4</sup>, apre per la prima volta ad una

<sup>2</sup> Nelle Note di stabilità finanziaria e vigilanza di Banca d'Italia di dicembre 2020 si legge *"Solo nel 2019 sono state chiuse (i.e. eliminate dai bilanci) sofferenze per circa 34 miliardi... quasi tutte sono state concluse facendo ricorso alle GACS, a cui corrisponde un ammontare di sofferenze cedute pari a 13,1 miliardi. Per il 2020, nonostante lo scoppio della pandemia abbia frenato il mercato per alcuni mesi, l'ammontare complessivo dei crediti deteriorati ceduti, stimato in circa 30 miliardi, sarà superiore rispetto agli obiettivi fissati ad inizio anno"*. Infatti, secondo dati di Banca IFIS, i dati a consuntivo per il 2020 indicano cessioni di sofferenze per 38 miliardi e 9 miliardi di transazioni UTP; nel 2021, il volume di cessioni potrebbe raggiungere i 40 miliardi di euro per le sofferenze e i 12 miliardi di euro per le transazioni UTP. Nel 2022 le cessioni dovrebbero mantenere un analogo livello.

<sup>3</sup> Banca d'Italia – "Le norme europee sul calendar provisioning e sulla classificazione della clientela da parte delle banche" - Audizione del Governatore Ignazio Visco – Febbraio 2021

<sup>4</sup> ESRB (European systemic Risk Board) – "Prevention and management of a large number of corporate insolvencies" - Aprile 2021

trasformazione dei crediti garantiti dallo Stato in sovvenzioni (*grants*)<sup>5</sup>, entro il 31 dicembre 2022, dando prova di aver compreso, finalmente, che la crisi che ci troviamo ad affrontare è strutturale, dovuta al sovra indebitamento delle imprese. Una crisi eccezionale ha bisogno di soluzioni eccezionali.

Questa impostazione, che Paesi come l'Olanda e Spagna stanno prendendo in seria considerazione, dovrebbe essere un ulteriore stimolo per questa Commissione che da mesi è alle prese con il lavoro di sintesi sui quattro DDL relativi al sovra indebitamento delle imprese (De Petris, Pittella, Urso, Lannutti).

Da quello che ci risulta, l'Italia avrebbe già espresso interesse rispetto alla possibile conversione di forme di finanziamento come anticipi rimborsabili, garanzie, prestiti in altre forme di aiuto, come le sovvenzioni.

**E' necessario approfondire questa possibilità e introdurla quanto prima nel nostro ordinamento.**

Le critiche ai  
DDL sul Sovra  
indebitamento  
di imprese e  
famiglie:  
facciamo  
chiarezza

Come Ance ci siamo espressi più volte a favore di questa norma straordinaria e, quindi, non mi dilungherò sugli aspetti che ci hanno convinto a dare pieno appoggio a questa proposta di legge, l'unica possibilità per risolvere a breve il problema del peso dell'indebitamento eccessivo (in allegato il testo dell'audizione Ance sui DDL in questione del maggio 2020).

Oggi vorrei solo fare un accenno alle critiche che sono state mosse a queste proposte di legge per provare a fare chiarezza.

1. **"Il valore netto espresso nel bilancio delle banche (Net Book Value – NBV) non sarebbe rappresentativo del valore atteso di recupero"**: se fosse vera questa affermazione, ci troveremmo di fronte a bilanci non veritieri e questo sarebbe molto grave. E' vero che ogni valutazione è connotata da una certa alea ma esistono regole codificate che permettono agli istituti di compiere precise valutazioni, anche sulla base di dati statistici, sul valore di un credito in default; per le posizioni di maggior valore, poi, è necessario compiere valutazioni puntuali. Per questa ragione, le proposte di legge fanno leva sul NBV e costituiscono una base di partenza solida per la chiusura della posizione, e non rappresentano una sottovalutazione della posizione per dare un indebito vantaggio al soggetto debitore.
2. **"Comunicare il valore netto di bilancio al debitore potrebbe avere effetti devastanti sul mercato"**: ogni istituto sarebbe tenuto a dare l'informazione al singolo debitore, non al mercato. Quest'ultimo ha già un'idea della prudenza adottata dal singolo istituto dalle informazioni aggregate contenute nel bilancio della banca.
3. **"La nuova norma non andrebbe applicata alle cessioni già concluse"**: stiamo parlando di escludere circa 250 miliardi di NPL. La norma prevede un

<sup>5</sup> "Recent changes to the European Commission's State Aid Temporary Framework allow governments to convert public loans and guarantees into grants up to a certain ceiling to help companies weather the COVID-19 crisis, which some European countries are now actively considering".



guadagno del 20%, immediato, sul prezzo di acquisto pagato dal fondo. Il fondo ha già fatto un affare comprando dalla banca a 20 un credito che vale 45-50. Acquisto effettuato con la GACS, ossia senza correre alcun rischio. Adesso si prospetta un guadagno del 20% senza alcun rischio: dovremmo concentrarci sulle migliaia di famiglie e di imprese che potrebbero tornare a lavorare, non se il guadagno di un fondo speculativo, spesso straniero, che paga le tasse all'estero, sia giusto o meno.

4. **"L'opzione di riacquisto da parte del debitore genera incertezza nel perimetro del portafoglio da cedere"**: per come sono strutturate le operazioni di cessione, solo dopo alcuni mesi il portafoglio assume connotati di certezza. Il tempo dato al debitore per scegliere se esercitare l'opzione di riacquisto è veramente esiguo e non determina effetti negativi per la banca.
5. **"La norma causa maggiori oneri per le banche"**: sugli istituti ricadrebbero i costi di cancellazione delle ipoteche (che già ricade su di loro) e di comunicazione ai soggetti debitori che stanno per essere ceduti. Rispetto al beneficio di vendere i crediti al debitore originario ad un prezzo di parecchi punti percentuali superiore, mi sembrano costi assai limitati.
6. **"Emerge una lesione dell'art. 41 della Costituzione relativo all'autonomia contrattuale"**: questa lesione non sussiste perché la banca è libera di aderire, o meno, all'accordo transattivo. L'unica penalità per la banca è l'indeducibilità delle future perdite qualora decidesse di vendere ad un prezzo inferiore rispetto a quello offerto dal debitore originario. Mi sembra corretto: perché addossare sulla collettività le perdite che la banca ha deciso, liberamente, di sostenere. Se poi l'istituto sceglie di chiudere con il debitore originario (ad un prezzo sicuramente superiore rispetto a quello offerto dal fondo), la banca può usufruire di interessanti benefici.
7. **"Esiste un rischio di *moral hazard* da parte del debitore originario"**: la norma si applica esclusivamente a posizioni classificate in Centrale Rischi rispetto ad una data antecedente rispetto all'entrata in vigore della norma (31 dicembre 2020). Non si comprende, quindi, come possa un soggetto debitore attuare un comportamento opportunistico.

Bisogna fare  
presto  
altrimenti  
tutto inutile

Piuttosto, mi permetto ancora una volta di chiedere alla Commissione di dare un impulso deciso al DDL sul sovra indebitamento e approvarlo nel più breve tempo possibile.

Stiamo perdendo tempo prezioso.

Vorrei, infatti, portarvi due riflessioni.

La prima riguarda le prime stime riguardanti **cosa succederà allo scadere della moratoria sui crediti** (31 dicembre 2021) e le azioni che già stanno mettendo in campo le banche. KPMG stima un tasso di default atteso compreso tra i 100 e i 200 punti base mentre i nuovi NPL potrebbero oscillare tra i 50 e i 100 miliardi di euro. Le banche avrebbero già aumentato i tassi di copertura del 30% e ci sarebbe un aumento del 17% delle posizioni in bonis "stage 2", ossia quelle per le quali la banca



stima una possibile perdita.

Gli analisti chiamano "cliff effect"; noi, più prosaicamente, il baratro. Dovete tenere conto di queste evidenze e approvare al più presto la norma.

La seconda evidenza riguarda la fase congiunturale del settore. Nel corso degli ultimi 12 anni abbiamo perso oltre 137.000 imprese e circa 600.000 posti di lavoro.

Oggi ci troviamo compressi tra un aumento del prezzo delle materie prime insostenibile, che riduce la redditività aziendale, un indebitamento molto elevato, difficile da gestire quando i margini diminuiscono, e una regolamentazione bancaria folle che ci impedisce di accedere al credito.

Perché deve essere chiara un'ultima cosa: il settore è vittima dell'**ennesimo razionamento del credito**.

Vi porto questa evidenza: come Ance abbiamo deciso di intervistare le nostre imprese per capire se le operazioni di cessione e finanziamento di investimenti legati al Superbonus stanno funzionando. Ebbene: solo il 35% delle imprese ha deciso di chiedere il finanziamento ponte alla banca e, di queste, ben il 40% aspetta una risposta da oltre 3 mesi. Se questo vale per operazioni, come quelle di efficientamento, caratterizzate da un rischio estremamente contenuto, figuriamoci cosa può accadere in questo frangente per operazioni più complesse, come lo sviluppo immobiliare.