
XVIII LEGISLATURA

Doc. **XXIII**
N. 17

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO

(istituita con legge 26 marzo 2019, n. 28)

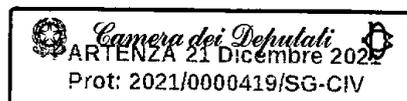
(composta dai deputati: *Ruocco*, (Presidente), *D'Ettore*, (Vicepresidente), *Bitonci*, *Buompane*, *Buratti*, *Centemero*, *Cestari*, *Coin*, *Fassina*, *Foti*, (Segretario), *Maniero*, *Marattin*, *Martino*, *Ubaldo Pagano*, *Raduzzi*, *Rizzone*, *Tabacci*, *Vazio*, *Zanettin* e *Zanichelli*; e dai senatori: *Laus*, (Vicepresidente), *Bagnai*, *Buccarella*, *Calderoli*, *Castiello*, *De Bertoldi*, *Dell'Olio*, *Di Piazza*, *Ferrazzi*, *Ferro*, *Lannutti*, *Marino*, *Paragone*, *Marco Pellegrini*, *Perosino*, *Pesco*, *Quagliariello*, *Rivolta*, *Schifani* e *Steger*)

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

(Relatori: **on. D'Ettore**, **sen. Laus**)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 21 dicembre 2021

*Comunicata alle Presidenze il 21 dicembre 2021
ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 26 marzo 2019, n. 28*

*Camera dei Deputati*COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL
SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO
LA PRESIDENTE

Gentile Presidente,

desidero informarLa che la Commissione che ho l'onore di presiedere ha approvato, nella seduta del 21 dicembre 2021, la Relazione sull'attività svolta, prevista dall'articolo 1, comma 2, della legge 26 marzo 2019, n. 28 (Doc. XXIII, n.17).

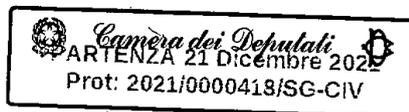
Al riguardo Le rappresento che la Commissione ha convenuto sulla opportunità di chiederLe di sottoporre alla Conferenza dei Presidenti di gruppo la richiesta di inserire la suddetta Relazione nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

L'occasione mi è gradita per rinnovarLe i sensi della mia più alta considerazione.

(Carla Ruocco)

Sen. Maria Elisabetta Alberti Casellati
Presidente del Senato della Repubblica

me

*Camera dei Deputati*COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL
SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO
LA PRESIDENTE

Signor Presidente,

desidero informarLa che la Commissione che ho l'onore di presiedere ha approvato, nella seduta del 21 dicembre 2021, la Relazione sull'attività svolta, prevista dall'articolo 1, comma 2, della legge 26 marzo 2019, n. 28 (Doc. XXIII, n.17).

Al riguardo Le rappresento che la Commissione ha convenuto sulla opportunità di chiederLe di sottoporre alla Conferenza dei Presidenti di gruppo la richiesta di inserire la suddetta Relazione nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

L'occasione mi è gradita per rinnovarLe i sensi della mia più alta considerazione.

(Carla Ruocco)

On. Roberto Fico
Presidente della Camera dei deputati

INDICE

<i>Premessa</i>	<i>Pag.</i>	5
1. L'avvio dei lavori	»	6
2. Obiettivi della Commissione	»	6
3. L'attività conoscitiva della Commissione negli anni 2020 e 2021	»	11
4. I crediti deteriorati	»	15
4.1 Normativa europea sul <i>Calendar Provisioning</i> e sulla classifica- zione della clientela delle banche (cosiddetto « <i>Default</i> »)	»	19
4.2 L'attività di <i>debt collecting</i> : il processo di concentrazione e la <i>Bad</i> <i>Bank</i>	»	25
4.3 Le garanzie sulla cartolarizzazione delle sofferenze (GACS)	»	25
5. Sofferenze bancarie e possibili iniziative di carattere legislativo	»	27
6. Il ruolo dello Stato nel capitale del sistema bancario: dal Monte dei Paschi di Siena alla Popolare di Bari	»	31
7. Istituzione del Sistema di segnalazione dei disservizi bancari, in collaborazione con la Guardia di Finanza	»	34
8. Approfondimenti sulle più recenti vicende delle Banche popolari venete	»	36
9. Svolgimento di un'attività conoscitiva e di indagine in merito al Fondo Indennizzo Risparmiatori	»	38
10. Vicenda Game-Stop, <i>Trading on line</i> e finanza digitale	»	40
11. Gioco legale e sistema bancario	»	43

Premessa.

La presente relazione sull'attività svolta, predisposta ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 26 marzo 2019, n. 28 (legge istitutiva), testimonia l'impegno della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario alla pubblicità delle attività svolte ed ai risultati raggiunti nelle varie aree oggetto di esame, nel rispetto dei principi dettati dalla legge istitutiva, come precisati dalla lettera del Presidente della Repubblica del 28 marzo 2019, indirizzata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

La Commissione si è costituita nella seduta del 6 febbraio 2020, con l'elezione del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza.

Nella successiva seduta del 26 febbraio, la Commissione ha recepito la *Deliberazione sul regime di divulgazione degli atti e dei documenti*, e la *Deliberazione di acquisizione dell'intera documentazione raccolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario nella XVII legislatura*, approvate dall'Ufficio di Presidenza unitamente alla costituzione dell'Archivio della Commissione, tenuto dai militari del Nucleo speciale della Guardia di Finanza presso le Commissioni parlamentari di inchiesta. È stato inoltre avviato l'esame del Regolamento interno, approvato dalla Commissione nella seduta del 4 marzo, previo esame degli emendamenti presentati.

In seguito all'insorgere dell'emergenza pandemica che ha colpito l'Italia dalla fine del mese di febbraio 2020 e durante la fase del c.d. *lockdown* si è comunque organizzato un ciclo di audizioni sulle iniziative della *Task Force* per la liquidità del sistema bancario nell'emergenza sanitaria da Covid-19, che ha avuto avvio il 15 aprile 2020, nel rispetto delle misure previste nell'ordinamento generale e in quello interno per prevenire la diffusione del contagio nelle sedi della Camera dei deputati. La predetta *Task force* è stata costituita tra MEF, MISE, Banca d'Italia, ABI, Mediocredito Centrale, e Sace, per assicurare l'efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto alla liquidità adottate dal Governo con il decreto legge n. 18/2020, c.d. « Cura Italia », e ulteriormente ampliate con il decreto legge n. 23/2020, c.d. « Liquidità », (decreti legge convertiti, rispettivamente, dalle leggi n. 27 e n. 40 del 2020).

Nel prosieguo delle attività, che saranno successivamente dettagliate, la Commissione ha partecipato a varie iniziative legislative e regolamentari in ambito nazionale ed europeo per favorire il *level playing field* e mitigare anche i rischi di esclusione finanziaria di alcune categorie di utenti. L'operato della Commissione si è svolto in proficua interazione con le altre Commissioni parlamentari, la Magistratura, la Banca d'Italia, la Consob, l'Ivass e la Pubblica Amministrazione. Sono stati rafforzati i rapporti con la Guardia di Finanza e con le Università. È stato avviato un confronto con le principali Associazioni di categoria e con gli operatori del mercato nell'ottica di meglio individuare profili di attenzione e definire soluzioni, anche in termini di autoregolamentazione, più efficaci e efficienti.

Parimenti rilevante è stato il processo di progettazione e realizzazione del sistema di segnalazione, in collaborazione con Guardia di Finanza, per favorire le segnalazioni di eventuali profili di criticità nei rapporti bancari da parte di famiglie e imprese. Il sistema, come meglio sarà detto, è finalizzato a monitorare eventuali profili di criticità nei

rapporti tra clienti e intermediari e ad avviare, se del caso, eventuali attività della Commissione con riferimento a gruppi omogenei di segnalazioni ovvero a specifiche fattispecie di particolare rilievo.

Nel dare riscontro alle segnalazioni ricevute, non solo si è operato, in un contesto di leale collaborazione con gli intermediari e le Autorità di vigilanza, per favorire la più efficace applicazione della normativa licenziata dal Governo e conseguentemente per attenuare gli effetti negativi sull'economia dovuti alla pandemia da Covid-19 ma, su iniziativa della Presidente della Commissione, sono state altresì presentate due proposte di legge volte ad affrontare alcuni profili di criticità del mercato degli NPL.

Per completezza si precisa che la presente Relazione non terrà conto degli atti e documenti coperti da segreto nonché degli ulteriori aspetti e profili di attenzione emersi nel corso delle audizioni, o parti di audizioni, secretate.

1. L'avvio dei lavori.

La Commissione d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario è stata istituita con legge n. 28 del 26 marzo 2019. Successivamente, il Presidente della Repubblica, con lettera del 28 marzo 2019 ai Presidenti delle Camere, evidenziava come l'ambito dei compiti attribuiti alla Commissione – a differenza di quella istituita nella precedente legislatura – fosse particolarmente ampio, non riguardando solo l'accertamento di vicende e comportamenti che hanno provocato crisi di istituti bancari o la verifica delle iniziative assunte per farvi fronte, bensì – insieme al sistema bancario e finanziario nella sua interezza – tutte le banche, anche quelle non coinvolte nella crisi che svolgono con regolarità la propria attività.

Nella lettera si precisava, quindi, come il compito assegnato dalla legge istitutiva alla Commissione di « *analizzare la gestione degli enti creditizi e delle imprese di investimento* » avrebbe dovuto essere svolto senza sfociare in un puntuale controllo dell'attività creditizia, essere rispettoso dei principi di non interferenza tra Autorità di vigilanza, nazionali ed europee, e di leale collaborazione. Principi che vanno affermati anche nei rapporti tra inchiesta parlamentare e inchiesta giudiziaria.

Nella seduta del 14 luglio 2020 è stato approvato il *Programma di attività della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario per il periodo luglio 2020 – marzo 2023*; in esso si è ritenuto di dover procedere ad esaminare i profili di criticità nel funzionamento del sistema bancario e finanziario, ripartendoli in tre distinti ambiti: un primo ambito, dedicato ad esaminare le problematiche emerse nel rapporto fra le banche e gli altri intermediari finanziari con le rispettive clientele; un secondo, riferito alle criticità relative ai profili gestionali e, infine, un terzo, strettamente collegato agli esiti dei primi due, concernente l'analisi degli assetti della vigilanza.

2. Obiettivi della Commissione.

Il primo ambito di azione definito dal Programma della Commissione, come si è detto, riguarda l'esame delle problematiche emerse nel

rapporto fra le banche, gli altri intermediari finanziari e le rispettive clientele. Si tratta di un ambito che sostanzialmente, per le banche (e gli altri intermediari creditizi, quali le società di credito al consumo o quelle attive nel *leasing*, nel *factoring*, piattaforme di *social lending*, etc.), ha ad oggetto la verifica del rispetto, formale e sostanziale, della normativa sulla trasparenza bancaria (compresi i servizi di pagamento); per i servizi di intermediazione — sia che siano offerti dalle banche, dalle SIM, da SGR o da altri intermediari — ha, invece, ad oggetto la verifica del rispetto, formale e sostanziale, delle regole di comportamento.

In questo ambito, per l'individuazione dei temi specifici, si è ritenuto di fare riferimento agli esiti delle attività svolte dalle due strutture arbitrali attive: l'ABF, Arbitro Bancario e Finanziario e l'ACF, Arbitro Controversie Finanziarie.

Il secondo ambito di intervento della Commissione, quello delle criticità del sistema bancario, finanziario e assicurativo relative ai profili gestionali (compresi gli aspetti relativi alla *corporate governance*, ai limiti al cumulo degli incarichi e ai divieti di *interlocking*), di assetto proprietario e del sistema dei controlli interni (compreso il ruolo delle società di revisione), va anch'esso definito non seguendo un approccio generalista, ma piuttosto facendosi guidare dalle concrete « vicende » emerse in questi ultimi anni su tali profili.

Con riferimento agli assetti proprietari Programma fa riferimento, tra l'altro, agli aspetti relativi alla trasparenza e alle dinamiche del mercato del controllo del sistema finanziario — che devono essere effettuati nel rispetto dell'articolo 41 della Costituzione e della regolamentazione di settore — soprattutto con riferimento all'operatività posta in essere da soggetti extra UE. Tema, questo, che ha visto il sistema bancario italiano a lungo in posizione di ritardo rispetto ai sistemi degli altri Paesi europei, ed il cui forzato e tardivo recupero (su sollecitazione dell'EBA) ha prodotto — com'è noto — ripetute operazioni di rafforzamento patrimoniale che hanno determinato un sostanziale cambiamento degli assetti proprietari di molte realtà bancarie italiane (con un significativo ridimensionamento delle Fondazioni, sostituite dalla presenza di Investitori Istituzionali stranieri) nonché l'arrivo — nella sub *industry* del *debt collecting* — di Fondi speculativi (i cosiddetti « Fondi Avvoltoio ») e di *servicer* di matrice e proprietà straniera.

Non va trascurato come l'approccio, prima tardivo e poi accelerato, nella gestione di NPL (*non profit loans*) abbia per altro verso concorso a determinare profili di criticità nel modello di *business* di quella parte del sistema bancario, nella quale rientrano le banche locali in forma di cooperative, che non avendo né per dimensione né per tipologia giuridica di assetto proprietario accesso al mercato dei capitali di rischio, ha cercato nelle rispettive comunità locali il reperimento, spesso forzato, di nuovi mezzi patrimoniali (azioni e obbligazioni subordinate). In tale ambito, si è ritenuto altresì opportuno orientare l'analisi — per favorire la tempestiva rilevazione dei crediti deteriorati, la loro corretta classificazione nell'informativa contabile e limitare il *moral hazard* del ritardo nella loro rilevazione — verso l'operato, gli obblighi e le responsabilità delle società di revisione, il sistema dei controlli interni nonché la regolamentazione di settore primaria e secondaria.

In materia, si è ritenuto opportuno approfondire anche gli aspetti relativi alle inadempienze probabili (*unlikely to pay* o UTP) tra i quali, ad esempio, i profili di trasparenza informativa, contabili e gestionali di tali posizioni per individuare possibili iniziative anche di carattere legislativo, finalizzate a ristrutturare le posizioni debitorie ovvero a favorire la concessione di nuova finanza alle imprese (il tema sarà approfondito nel paragrafo 4).

È di ogni evidenza come la coincidenza – in capo alla stessa comunità locale – di contestuali ruoli di soggetti depositari, prenditori dei finanziamenti nonché di potenziali sottoscrittori delle emissioni di azioni sia stata la causa di rilevanti situazioni di conflitto di interesse che hanno causato danni patrimoniali per decine di migliaia di piccoli clienti e azionisti.

La Commissione ha esaminato con attenzione gli aspetti attinenti ai profili di criticità emersi nell'operatività delle banche popolari locali e, in particolare, della Banca Popolare di Bari (oggetto di specifica trattazione nel successivo paragrafo 6). Tale approfondimento, inoltre, rappresenta un'occasione per meglio comprendere eventuali criticità nell'azione delle due Autorità di vigilanza, anche per verificare se possa essere ipotizzabile un modello maggiormente caratterizzato – rispetto all'attuale – da una più netta configurazione dei rispettivi campi per finalità di intervento (stabilità vs. trasparenza).

Su questi aspetti occorre interrogarsi alla luce della prossima prevedibile ondata di NPL che, a seguito del marcato deterioramento del quadro economico, potrebbero rendere non esigibili molti dei crediti in essere del sistema bancario e finanziario nei confronti delle aziende attive in certi settori o comunque in situazione di marginalità reddituale.

In tale prospettiva è stato utile approfondire l'esame di eventuali misure per la rivitalizzazione del rapporto banca-impresa, logorato dalle vicissitudini di questi anni e invece fondamentale per il recupero della competitività del sistema-Italia. In particolare, è risaputo che i NPL presenti nei bilanci bancari non sono qualitativamente uniformi: una parte è effettivamente espressione di posizioni del tutto deteriorate, mentre un'altra parte è invece da ricondursi alle difficoltà finanziarie che, a causa della protratta congiuntura avversa, hanno colpito imprese fondamentalmente sane e produttive. Dunque, a causa di fattori esogeni, tali imprese ora si vedono preclusa la possibilità di accesso a nuovi e vitali finanziamenti stante lo stigma di « cattivi pagatori » con cui sono classificate nell'ambito della Centrale dei Rischi della Banca d'Italia.

A tale proposito, andrebbe osservato come ormai nei bilanci bancari queste esposizioni creditizie siano già rettificata per tenere conto dell'entità attesa della loro svalutazione. Pertanto, sembrerebbe ragionevole e opportuno – tenendo presenti eventuali comportamenti di *moral hazard* da parte dei debitori – un intervento volto ad allineare il valore contabile di questi debiti nei bilanci delle imprese-debitrici al valore contabile netto a cui gli stessi sono ormai iscritti nei bilanci bancari. Una simile misura, riducendo l'indebitamento complessivo delle imprese sane ma in difficoltà, potrebbe consentire il recupero della capacità di accesso al credito a condizioni eque e la piena ripresa dell'attività produttiva a beneficio non solo della proprietà e dei dipendenti ma anche degli stessi creditori e dell'Erario, che negli ultimi

anni ha sofferto una significativa perdita di gettito proprio imputabile al fenomeno sopra descritto.

Sempre nella prospettiva di preparare il Paese a meglio affrontare la prossima prevedibile ondata di NPL, occorre verificare se non sia il caso di rivedere o perfezionare il funzionamento delle garanzie pubbliche (GACS) sui *bond* (senior) emessi in occasione di operazioni di cartolarizzazione di NPL. Così come occorre approfondire se sia opportuno introdurre anche nel contesto nazionale una scelta fatta in passato da altri Paesi: cioè la creazione di una *bad bank* a capitale nazionale sulla quale far confluire ed alla quale affidare la gestione aggregata, e con evidenti economie di scala e di scopo, delle posizioni problematiche provenienti da vari intermediari bancari.

Infine, l'esame di queste stesse vicende ha guidato l'attenzione della Commissione verso il tema, connesso, dell'intervento pubblico nel capitale delle aziende di credito e – in modo ancor più rilevante – della sua natura, finalità e soprattutto del suo esito atteso, per comprendere se si tratti di un fenomeno temporaneo o, invece, dell'attuazione di un disegno di tipo strategico.

Sul punto, come è noto, alla questione della partecipazione detenuta dal Tesoro nel capitale del MPS, si è di recente aggiunta la decisione dell'intervento del Medio Credito Centrale al fine di assumere un ruolo di rilevanza nel processo di ricapitalizzazione della Banca Popolare di Bari.

Meritevole di indagine sarà altresì l'operatività dei Confidi operanti in Italia.

Sempre nell'ottica di ridurre la dipendenza o, comunque, di migliorare l'esposizione delle imprese verso il sistema bancario la Commissione effettuerà, in attuazione del citato Programma, indagini sull'utilizzo effettivo dei fondi strutturali e d'investimento europei da parte delle imprese e sui procedimenti all'uopo definiti (complessità e durata dell'*iter*, documentazione da produrre, fondi erogati, fondi non utilizzati, istanze accettate, istanze respinte, trasparenza istruttoria verso i soggetti istanti, etc.).

Nella medesima prospettiva, e per migliorare l'accesso delle PMI al capitale di rischio e di debito, incrementare e diversificare le fonti di finanziamento e promuovere una maggiore efficienza dei mercati dei capitali che favorisca, ad esempio, il contatto diretto tra investitori e imprese, saranno approfonditi, anche attraverso l'analisi comparata dei principali Paesi UE, le forme di raccolta di capitale ulteriori e complementari al finanziamento bancario.

Il terzo ambito di attività della Commissione, come accennato, è rappresentato dall'analisi degli assetti di vigilanza bancaria e finanziaria e dalle possibili e conseguenti iniziative di carattere legislativo.

In Italia, ai sensi del TUF, vigilano sul sistema finanziario la Banca d'Italia, la Consob, l'IVASS e la COVIP. Dette autorità collaborano tra loro, anche mediante scambio di informazioni, al fine di agevolare le rispettive funzioni, e non possono reciprocamente opporsi il segreto d'ufficio. La Banca d'Italia e la Consob collaborano altresì, anche mediante scambio di informazioni, con le Autorità e i comitati che compongono il SEVIF e con la Banca Centrale Europea (BCE) al fine di agevolare le rispettive funzioni.

Con riferimento agli assetti di *governance* delle singole Autorità nazionali si registrano differenti modelli che potrebbero condurre, in alcuni casi, anche a composizioni *sub-ottimali* dei diversi collegi. A titolo esemplificativo, si registrano differenze nel numero e nella durata degli incarichi, nella presenza o meno di personale delle Autorità stesse negli organi di vertice, nell'applicazione del tetto agli stipendi, nei contratti nazionali di riferimento, nei procedimenti di nomina, nella presenza di divieti in termini di assunzione di incarichi per *ex* esponenti delle Autorità di vigilanza ovvero per i dipendenti delle stesse.

In materia sarebbe auspicabile armonizzare e semplificare la disciplina prevedendo regole più chiare finalizzate, ad esempio, a garantire una composizione multidisciplinare dei collegi, con esponenti in parte provenienti dal mercato e in parte espressione della stessa Autorità. I modelli di *governance* dovrebbero garantire il reclutamento, anche sul mercato, di personale altamente qualificato nonché la valorizzazione dell'esperienza lavorativa e delle specifiche competenze maturate dal personale delle Autorità stesse. Si registrano, infine, alcune aree grigie in termini di regolamentazione di settore e di chiara assegnazione delle relative attività di vigilanza, quali ad esempio: *a*) i fondi sanitari integrativi; *b*) gli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria di cui ai decreti legislativi 30 giugno 1994, n. 509 e 10 febbraio 1996, n. 103), le forme pensionistiche complementari di cui al decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252.

Ciò detto, la Commissione potrebbe analizzare gli attuali assetti della vigilanza nazionale ed eventualmente individuare soluzioni e semplificazioni di carattere normativo da proporre al Legislatore.

Si potrebbe, ad esempio, superare il vigente modello « *ibrido* » (per finalità e per soggetti) con il passaggio ad altri modelli di semplificazione degli attuali assetti della vigilanza, garantendo anche una più netta suddivisione dei poteri e delle relative responsabilità.

Senza pretesa di esaustività, appare opportuno ricordare che sono stati effettuati diversi studi – anche attraverso analisi di valutazione dell'impatto della regolamentazione (VIR) e analisi comparate fra i sistemi di vigilanza vigenti nei principali Paesi UE – fra i seguenti approcci alla supervisione del sistema finanziario: *a*) il modello del Regolatore Unico, che prevede l'accentramento della vigilanza su un'unica Autorità di controllo; *b*) il modello « puro » per finalità TP (cosiddetto *Twin Peaks*), da cui deriverebbe l'articolazione della vigilanza in capo a due sole autorità, specializzate l'una per la stabilità e l'altra per la correttezza dei comportamenti e per la trasparenza informativa; *c*) il « modello europeo », da cui deriverebbe la « replica » in chiave nazionale del modello di vigilanza attualmente operante a livello europeo sul sistema finanziario basato, per la vigilanza micro-prudenziale, su tre autorità di settore: l'EBA per il settore bancario, l'ESMA per i mercati finanziari e l'EIOPA per il comparto delle assicurazioni e dei fondi pensione.

Infine, la Commissione intende approfondire gli aspetti relativi al funzionamento dell'Unione bancaria – costituita dal Meccanismo di vigilanza unico (MVU), dal Meccanismo di risoluzione unico (MRU) e dal Sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS) (quest'ultimo ancora in fase di discussione) – per verificare se e in quale misura il percorso attualmente prefigurato per il progetto di Unione bancaria,

caratterizzato da una valutazione particolarmente severa per l'esposizione al rischio del credito commerciale e da un'attenzione relativamente scarsa al rischio di mercato, determini una lesione dei principi di concorrenza alla base del mercato unico.

3. L'attività conoscitiva della Commissione negli anni 2020 e 2021.

L'insorgere dell'emergenza pandemica da Covid-19, con il suo evidente e immediato impatto negativo sul sistema economico e finanziario del Paese, ha indotto la Commissione a dedicare la prima parte dei suoi lavori allo svolgimento di un ciclo di audizioni (aprile-settembre 2020) sulla verifica delle iniziative della *task force* per la liquidità del settore bancario volte all'attuazione delle misure previste dai decreti-legge « Cura Italia » (decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27) e « Liquidità » (decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, convertito con legge 5 giugno 2020, n. 40).

Le predette audizioni hanno avuto avvio nella seduta del 15 aprile 2020, con l'intervento del Capo del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria (Paolo Angelini) e del Capo del Servizio Stabilità finanziaria (Giorgio Gobbi) della Banca d'Italia; e sono poi proseguite nelle successive sedute del:

22 aprile: audizione del Direttore Generale dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI), Giovanni Sabatini;

23 aprile: audizione dell'Amministratore Delegato di Mediocredito centrale (con particolare riferimento alla gestione del Fondo di garanzia), Bernardo Mattarella;

29 aprile: audizione del Dirigente Generale Sistema Bancario e Finanziario-Affari Legali del Ministero dell'economia e delle finanze, Stefano Cappiello;

6 maggio: audizione del Presidente (Rodolfo Errero) e dell'Amministratore Delegato (Pierfrancesco Latini) di Sace;

13 maggio: audizione del Direttore generale per gli incentivi alle imprese del Ministero dello sviluppo economico, Laura Aria.

La Commissione ha quindi predisposto e inviato (in data 12 maggio) ai 148 Istituti bancari operanti in Italia un questionario sull'applicazione della normativa di cui ai decreti legge n. 18 e n. 23 del 2020, dalle cui risposte è stato possibile individuare alcune linee di tendenza sull'applicazione delle misure riguardanti il sistema bancario contenute nei predetti decreti, che sono state esaminate e discusse dalla Commissione nella seduta del 27 maggio 2020, in cui si è altresì convenuto di riconvocare in audizione i rappresentanti della Banca d'Italia e dell'ABI, su alcune questioni emerse dall'analisi del questionario, e di procedere all'audizione anche di Istituti Bancari, per verificare la concreta attuazione delle misure a sostegno della crisi.

Nella seduta del 4 giugno è stato audito il Ministro dell'economia e delle finanze, on. Roberto Gualtieri.

Nella seduta del 28 maggio si è proceduto all'audizione del Presidente della CONSOB, Paolo Savona, in merito alla situazione dei mercati finanziari a seguito della crisi economico-finanziaria causata

dalla pandemia sanitaria, alla luce dell'evoluzione dei mercati borsistici e degli interventi introdotti dal legislatore per il sostegno alle aziende ed imprese colpite dalla crisi. Ulteriori approfondimenti in materia sono stati resi nella seduta del 14 luglio da esponenti della Consob, nelle persone del Presidente, Paolo Savona, della Vice Direttrice Generale, Tiziana Togna, e della Responsabile Divisione Mercati, Maria Antonietta Scopelliti.

Nelle sedute del 10 e dell'11 giugno sono intervenuti nuovamente in audizione, rispettivamente, Giovanni Sabatini, Direttore Generale dell'Associazione Bancaria Italiana, e Paolo Angelini, Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia, per aggiornare le informazioni già riferite alla Commissione sulle iniziative della *Task Force* per la liquidità del sistema bancario nell'emergenza sanitaria.

Con l'audizione, nella seduta del 17 giugno, del Responsabile Divisione Banca dei Territori (Stefano Barrese) e del Responsabile Divisione Corporate ed Investment Banking (Mauro Micillo) di Intesa Sanpaolo Spa, ha avuto inizio il ciclo di audizioni di Istituti bancari e Associazioni di categoria di settore sull'applicazione delle misure per la liquidità di cui ai decreti-legge n. 18 e n. 23 del 2020.

In tale ambito, sono stati successivamente auditi:

23 giugno: il Presidente dell'Associazione Nazionale fra le Banche Popolari, Corrado Sforza Fogliani;

7 luglio: il *Co-Head Commercial Banking Western Europe* (Francesco Giordano) e il *Co-Head Commercial Banking Italy* (Andrea Casini) del Gruppo Unicredit Spa;

21 luglio: il presidente (avv. Augusto Dell'Erba) e il Direttore generale (Sergio Gatti) di Federcasse;

28 luglio: il Condirettore generale (Salvatore Poloni) e il Responsabile commerciale (Matteo Faissola) del Banco Popolare di Milano;

5 agosto: il Vice Direttore generale e *Chief Commercial Officer* (Frederik Geertman) di Ubi Banca; il Vice Direttore generale vicario (Stefano Rossetti) nonché il Responsabile Direzione Pianificazione e Politiche creditizie (Paolo Corradini) di BPER Banca Spa;

8 settembre: il Responsabile Direzione *Chief Lending Officer* di Banca Monte dei Paschi di Siena, Fabrizio Leandri;

9 settembre: l'Amministratore delegato di Mediobanca, Alberto Nagel.

All'esito delle attività finalizzate a verificare l'effettivo impatto dei provvedimenti normativi volti a fronteggiare l'impatto negativo sull'economia determinato dal persistere dello stato pandemico, particolare rilievo assumono le circolari del luglio 2020 realizzate, su *impulso* della Commissione, da ABI, Federcasse e Assopopolari, per sensibilizzazione gli istituti di credito alla più corretta applicazione delle disposizioni concernenti i finanziamenti coperti da garanzia statale. Le Circolari citate hanno chiarito che, in sostanza, la garanzia pubblica sostituisce le garanzie normalmente richieste per ottenere un finanziamento e che è possibile acquisire ulteriori garanzie di tipo personale o di tipo reale,

assicurativo ovvero bancario, esclusivamente sulla quota di finanziamento non coperta dalla garanzia statale.

Una seconda parte dei lavori della Commissione è stata dedicata alle crisi bancarie, con particolare riferimento a quelle di Banca Monte dei Paschi di Siena e Banca Popolare di Bari, con l'avvio di un nuovo ciclo di audizioni, iniziato nel mese di settembre 2020.

Per le vicende inerenti MPS, con l'audizione, svolta il 22 settembre 2020, dell'Amministratore delegato della Banca, Guido Bastianini, è stata posta l'attenzione: sull'operazione di acquisizione di Banca Antonveneta da parte di MPS; sulle operazioni finanziarie di reperimento delle risorse necessarie all'acquisizione della citata banca; sugli aumenti di capitale eseguiti dalla predetta banca nel periodo 2010 – 2020; sull'operazione Hydra; sulla sintetica prospettazione dei contenziosi in corso; sulla qualità del portafoglio crediti della banca con i tassi di recupero delle sofferenze e delle inadempienze probabili nonché le previsioni effettuate dalla banca stessa in termini di possibile deterioramento della qualità del credito; sulle operazioni svolte, con riferimento agli ultimi cinque anni per ridurre l'esposizione in NPL/UTP.

Successivamente, l'Amministratore delegato Bastianini, nelle sedute del 27 aprile e 12 luglio 2021, ha fornito alla Commissione l'approfondimento da questa richiesto in merito ad alcune notizie di stampa riguardanti lo stato della Banca e il suo futuro, anche con riferimento alle motivazioni della sentenza penale di primo grado emessa nel contesto del procedimento n. 955/2016 riguardante MPS.

Con l'audizione della Viceministra dell'Economia e delle Finanze, Laura Castelli (27 luglio 2021), la Commissione ha ravvisato l'opportunità di essere aggiornata in merito alla situazione della Banca Monte dei Paschi di Siena, con particolare riferimento: ad un imminente aumento di capitale; ad eventuali interlocuzioni con soggetti bancari in vista di una possibile fusione, ovvero di cessione anche parziale degli sportelli; alle intenzioni del MEF circa la possibile proroga del termine ad oggi stabilito per le operazioni di aggregazione aziendale perfezionate nel 2021 e al possibile incremento dell'incentivo netto per il potenziale acquirente di MPS ai sensi dell'articolo 1, Comma 233 e 243, della legge 30 dicembre del 2020 n. 178; ad eventuali interlocuzioni avviate con la DigComp per posticipare il termine per la dismissione della partecipazione da parte del MEF; alle valutazioni del MEF sulle motivazioni della sentenza relativa al processo MPS e alle possibili conseguenti iniziative.

Da ultimo, l'Amministratore delegato di Gruppo UniCredit, Andrea Orcel e l'Amministratore delegato di MPS, Andrea Bastianini, con due distinte audizioni in data 8 novembre 2021, hanno fornito alla Commissione le informazioni da questa richieste in merito alla chiusura dei negoziati relativi alla potenziale acquisizione di MPS, come rappresentato al mercato con il comunicato congiunto UniCredit-Mef del 24 ottobre 2021.

Con riferimento alla crisi della Banca Popolare di Bari, in esito alle audizioni (23 settembre 2020) dei Commissari straordinari della Banca, Antonio Blandini ed Enrico Ajello e (29 settembre 2020) dell'Amministratore delegato di Mediocredito centrale Spa, Bernardo Mattarella, sono stati approfonditi taluni aspetti relativi alla gestione della Banca e, in particolar modo, le attività poste in essere nel periodo decorrente

dal 13 dicembre 2019, data di scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo, con conseguente sottoposizione della Banca alla procedura di amministrazione straordinaria.

Con riguardo ai successivi sviluppi, e alle iniziative del nuovo Consiglio di Amministrazione della Banca, sono stati auditi il Presidente della Banca popolare di Bari spa, Giovanni De Gennaro e l'Amministratore delegato Giampiero Bergami (3 novembre 2021). Con l'audizione, svoltasi l'11 luglio 2021, della Sottosegretaria di Stato al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Maria Cecilia Guerra, è stato affrontato il tema del sistema bancario del Mezzogiorno e del posizionamento strategico e territoriale della partecipata Banca popolare di Bari.

Un terzo ciclo di audizioni, compreso nel periodo ottobre 2020 – aprile 2021, si è incentrato sui modelli di business degli operatori attivi sul mercato NPL/UTP.

In tale ambito, sono stati auditi:

27 ottobre: l'Amministratore Delegato di DoValue Spa, Andrea Mangoni;

3 novembre: il Direttore Generale di Credito Fondiario Spa, Iacopo De Francisco;

10 novembre 2020: l'Amministratore Delegato di Intrum Italy Spa, Marc Knothe;

17 novembre: l'Amministratore Delegato di Cerved Group Spa, Andrea Mignanelli;

24 novembre: l'Amministratore Delegato di IFIS-NPL Servicing Spa, Luciano Colombini;

1° dicembre: l'Amministratore Delegato di Prelios Credit Servicing Spa, Riccardo Serrini;

9 dicembre: l'Amministratore Delegato di Guber Banca Spa, Francesco Guarneri;

12 gennaio 2021: il Direttore Generale di Phoenix Asset Management Spa, Roberto Tavani;

2 febbraio: il Vice Presidente, Rodolfo Girardi, e il Direttore della Direzione Affari Economici, Finanza e Centro Studi, Flavio Monosilio dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE);

3 febbraio: l'Amministratrice Delegata di Asset Management Company Spa (AMCO), Marina Natale;

16 febbraio: la professoressa di diritto dell'economia presso la Facoltà di Scienze bancarie, finanziarie e assicurative dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Antonella Sciarrone Alibrandi; e inoltre l'Amministratore delegato di Hoist Finance Spa, Clemente Reale;

13 aprile: il Presidente, Giuseppe Maino, e il Direttore generale, Mauro Pastore, di ICCREA Banca;

20 aprile: l'Amministratore Delegato di Sistemica Spa, Francesco Magliocchetti.

Oltre alle citate audizioni si segnala che nel periodo considerato la Commissione ha svolto le seguenti ulteriori audizioni:

13 ottobre 2020: Direttore generale del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, Alessandro Rivera, sull'operatività dell'Amministrazione Centrale dello Stato in strumenti finanziari derivati;

2 marzo 2021: Segretario generale dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS), Stefano De Polis, in merito alle recenti vicende della Cattolica Assicurazioni;

23 marzo 2021: Paolo Bedoni e Carlo Ferraresi, rispettivamente Presidente e Amministratore Delegato di Cattolica Assicurazioni, in merito alle recenti vicende della Società;

16 marzo 2021: Francesco Bedino, ex Presidente di Bene Banca, e di Silvano Trucco, ex Direttore Generale di Bene Banca, in merito alle vicende che hanno condotto al commissariamento di Bene Banca nel 2013;

1° luglio 2021: Presidente e Direttore generale della Banca Agricola Popolare di Ragusa, Arturo Schininà e Saverio Continella;

15 luglio 2021, Commissari straordinari di Banca del Sud, Paolo D'Alessio e Livia Casale;

12 ottobre 2021: Franca Berno e Alberto Maria Tedoldi, Presidente e Capo dell'Ufficio legale dell'Associazione TuConFin, in merito alle attività poste in essere da Banca Barclays, con specifico riferimento alla commercializzazione e alla gestione di mutui indicizzati al franco svizzero.

4. I crediti deteriorati.

L'Italia è uno dei Paesi in cui il volume di crediti deteriorati (NPL) è cresciuto più rapidamente per effetto della lunga crisi economica avviatasi nel 2008 e successivamente aggravata dal persistere dello stato pandemico.

L'aumento delle sofferenze è stato molto significativo per tutte le categorie di clienti, anche se con intensità diverse. Per le famiglie consumatrici e le famiglie produttrici il valore è quasi triplicato, mentre tra le società non finanziarie si è registrata una crescita di quasi cinque volte.

L'aumento dello *stock* è stato determinato in questi anni da una forte crescita delle sofferenze in ingresso correlata sostanzialmente al ciclo economico negativo. Con riferimento, invece, alla gestione degli NPE da parte del sistema bancario, il volume degli stessi dipende dalla capacità del sistema bancario di evitare la trasformazione degli UTP in NPL e dai tempi di recupero dei crediti, che in Italia sono strettamente legati alla durata delle procedure concorsuali ed esecutive.

Promuovere in tempi brevi lo sviluppo del mercato dei NPL richiede una serie di condizioni aggiuntive.

Occorrerebbe, ad esempio, come emerso nel corso delle audizioni, coinvolgere nel mercato investitori istituzionali con un orizzonte di medio-lungo periodo e che possono finanziarsi a tassi di interesse simili

a quelli delle banche, quali ad esempio i Fondi pensione, nonché promuovere fondi *ad hoc* di *private equity* e *private debt* o fondi di credito per favorire il ritorno *in bonis* delle posizioni a sofferenza.

Si osserva, d'altra parte, come ormai nei bilanci bancari queste esposizioni creditizie siano già rettificata in considerazione della preventivata loro svalutazione. Pertanto, appare ragionevole e opportuno — tenendo presenti eventuali comportamenti di *moral hazard* da parte dei debitori — un intervento finalizzato ad allineare il valore contabile di questi debiti nei bilanci delle imprese-debitrici al valore contabile netto a cui gli stessi sono ormai iscritti nei bilanci bancari. Una simile misura, riducendo l'indebitamento complessivo delle imprese sane ma in temporanea difficoltà di liquidità, comunque non in stato di insolvenza, ben potrebbe consentirne il recupero della capacità di accesso al credito a condizioni eque e la piena ripresa dell'attività produttiva, a beneficio non solo della proprietà e dei dipendenti ma anche degli stessi creditori e dell'Erario, che negli ultimi anni ha sofferto una significativa perdita di gettito imputabile proprio al fenomeno sopra descritto.

Sempre in questa prospettiva, si è esaminata la possibilità di rivedere anche il funzionamento delle garanzie pubbliche (GACS) sui *bond* (senior) emessi in occasione di operazioni di cartolarizzazione di NPL (*cfr.* paragrafo 4.3).

La dimensione dell'impegno di ricapitalizzazione e del fenomeno dei crediti problematici (significativa è l'incidenza ormai raggiunta dagli *stock* dei crediti problematici sul *core capital* delle banche) pone la questione dell'opportunità di costituire in Italia, soprattutto con riferimento alle banche locali, come già fatto in Spagna e in Grecia, una c.d. « *bad bank* », cioè una struttura che, rilevando una parte dei crediti « cattivi » (cioè problematici), le alleggerisca dalle esigenze di maggiore capitalizzazione e consenta il riavvio del canale di nuovi finanziamenti.

Per i grandi gruppi bancari, capaci individualmente di mobilitare portafogli di crediti *non performing* di importi significativi, la via seguita è stata quella di procedere anzitutto alla segregazione, in tutto o in parte, di detti crediti in appositi veicoli societari (talvolta con la creazione di vere e proprie società di scopo), per poi attivare procedure competitive per l'individuazione di « partner » da associare nell'attività di recupero: tipicamente, fondi chiusi specializzati americani. Attraverso l'adozione di complessi meccanismi negoziali le banche conferenti non hanno ulteriormente svalutato i crediti oggetto di conferimento. Ad esempio, mediante la creazione di accordi pattizi di continuo aggiustamento fra il prezzo pagato al momento della cessione e il valore delle quote del veicolo in ragione della maggiore o minore successo dell'attività di recupero. Per le banche locali, invece, la situazione è più complessa e accorrebbe trovare soluzioni di sistema.

L'esame di queste stesse vicende ha guidato l'attenzione della Commissione verso il tema connesso dell'intervento pubblico nel capitale delle aziende di credito e — in modo ancor più rilevante — sulla sua natura, finalità e soprattutto sul suo esito atteso, per comprendere se si tratti di un fenomeno temporaneo ovvero di un disegno di tipo strategico.

Secondo la regolamentazione italiana, i crediti deteriorati sono suddivisi in: sofferenze, inadempienze probabili e crediti scaduti. La

suddivisione riflette la gravità del deterioramento: più seria per le sofferenze, meno rilevante per i crediti scaduti.

Si ritiene che l'aumento degli NPL sia il principale rischio che le banche italiane si trovano oggi a fronteggiare; rischio, peraltro, destinato ad aggravarsi allo scadere della vigenza della normativa di tutela e garanzie all'uopo licenziata dal legislatore per limitare gli impatti negativi sull'economia in virtù del persistere dello stato pandemico.

La regolamentazione induce le banche a classificare i prestiti, a riconoscere prontamente le perdite e a gestire in modo attivo i crediti deteriorati. Gli intermediari hanno fatto significativi progressi nella gestione di questi attivi; il mercato secondario degli NPL, pur rimanendo lontano da un paradigma di piena concorrenza, si è notevolmente sviluppato nell'ultimo quinquennio. Si tratta di condizioni necessarie per far sì che, pur a fronte di una crisi di portata eccezionale come quella attuale, il sistema bancario possa continuare a sostenere l'economia anche quando verranno meno le misure di sostegno pubblico adottate per fronteggiare l'emergenza Covid. Ambiti di flessibilità nell'applicazione delle regole prudenziali in materia di NPL sono stati introdotti negli ultimi mesi e altri se ne possono individuare.

La consistenza degli NPL nei bilanci delle banche ha continuato a ridursi: alla fine dello scorso settembre era pari a 126 miliardi al lordo delle rettifiche di valore e a 60 miliardi al netto (20 e 10 miliardi in meno rispetto alla fine del 2019). Il rapporto tra queste consistenze e il totale dei finanziamenti è diminuito al 5,5 per cento al lordo delle rettifiche e al 2,7 al netto. In prospettiva di un peggioramento della qualità del credito, nei primi nove mesi del 2020 le banche italiane hanno aumentato le rettifiche su crediti *in bonis* a imprese e famiglie: il tasso di copertura, dato dal rapporto tra le rettifiche di valore e l'ammontare lordo dei prestiti, per questi crediti è aumentato di circa 10 punti base, allo 0,76 per cento.

L'incremento delle rettifiche è stato guidato dai crediti, passati dallo stadio 1 allo stadio 2, della classificazione dei crediti in *bonis* prevista dal principio contabile IFRS 9 (si rammenta che tutti i crediti, al momento dell'erogazione, vengono classificati in stadio 1 e che le banche sono tenute a effettuare la riclassificazione allo stadio 2 quando osservano un significativo aumento del rischio di credito). I crediti classificati in stadio 2 sono aumentati del 22,3 per cento; la loro incidenza sul totale dei crediti (inclusi quelli deteriorati) è passata, al lordo delle rettifiche di valore, dall'8,1 al 9,4 per cento.

La crescita degli NPL è stata contenuta da vari fattori. In primo luogo, gli NPL si manifestano fisiologicamente con un certo ritardo rispetto alle difficoltà dell'economia.

Inoltre, le moratorie — sia quelle *ex lege* sia quelle concesse autonomamente dalle banche — e l'offerta di garanzie pubbliche sui prestiti hanno evitato la trasmissione dello *shock* al credito e ai tassi di interesse. Hanno contribuito anche le misure di politica economica — il sostegno ai redditi delle famiglie e all'attività di impresa — grazie alle quali il reddito disponibile si è contratto meno del PIL. Infine, le misure espansive di politica monetaria poste in essere dalla BCE hanno mantenuto i tassi d'interesse su livelli molto bassi, contenendo l'aumento delle spese per interessi di famiglie e imprese.

Nel corso degli ultimi mesi sono scadute e non sono state rinnovate moratorie per varie decine di miliardi; la moderata crescita dei crediti deteriorati osservata sinora segnala che la quasi totalità di questi debitori ha ripreso a pagare le proprie rate. Tuttavia, è possibile che tra i debitori con moratorie ancora attive l'incidenza di coloro che potrebbero avere difficoltà a riavviare i rimborsi sia nettamente più elevata (le moratorie non rinnovate potrebbero essere quelle richieste prevalentemente a fini precauzionali). Il Governo ha previsto una proroga delle moratorie *ex lege* in essere fino al 31 dicembre 2021.

Dato il fortissimo impatto della crisi pandemica sull'attività economica le ricadute sui debitori, e quindi sui bilanci delle banche, saranno significative. Secondo stime di mercato, il flusso complessivo di NPL attribuibile alla crisi scatenata dalla pandemia sarebbe compreso tra i 60 e i 100 miliardi, a seconda dello scenario macroeconomico. Date le caratteristiche dell'attuale fase congiunturale, qualunque stima riguardante i futuri NPL deve essere interpretata con particolare cautela. Molto dipenderà dall'intensità della ripresa, e quindi da fattori quali l'andamento della pandemia, la vitalità del tessuto produttivo, la capacità di sfruttare appieno il programma *Next Generation EU*.

In occasione dell'audizione della Dr.ssa Marina Natale, Amministratore Delegato di Amco s.p.a., intermediario finanziario ex art. 106 TUB, controllato al 99,78 per cento dal MEF, è emerso che, alla data del 31 dicembre 2020, Amco S.p.a. gestiva circa 34 mld. di euro di NPE (*Non Performing Exposures*), relativi a circa 229.000 controparti. Di questi, il 58 per cento è composto da sofferenze (pari a circa 20 miliardi di euro) e il 42 per cento da *Unlikely to Pay* (pari a circa 14 miliardi di euro). Sempre in termini di masse gestite, è emerso che il 74 per cento circa viene gestito *in house* e il 26 per cento in *outsourcing*. Dalla relazione depositata è emerso che al 31 dicembre 2020, Amco S.p.a. ha un organico di 287 persone (a cui si sommano 88 distaccati da banca MPS).

Dalla relazione è altresì emerso che nel corso dell'ultimo biennio, Amco Spa ha acquisito diversi portafogli di NPE generati da banche italiane, tra i quali, quello delle *ex* banche Venete, Banca del Fucino, Istituto di Credito Sportivo, Banca Carige, Creval, Igea-Fucino, Banca Popolare di Bari, Banco BPM e Banca MPS ricoprendo, pertanto, un ruolo di rilievo nel settore dei NPE in Italia.

Particolare attenzione è stata rivolta dalla Commissione: alla necessità di gestire le posizioni deteriorate per favorire il ritorno in *bonis* di imprese e famiglie, alla recente operatività svolta da Amco Spa sul dossier MPS, sulle cessioni di portafogli NPE delle *ex* banche Venete nonché sul portafoglio *ex* Banco di Napoli.

Nell'ambito delle audizioni dei principali operatori sul mercato dei NPL è stata confermata da più parti la necessità di rivedere a livello europeo la regolamentazione in materia di sofferenze, anche alla luce dello scenario peggiore stimato dalla Bce, che ha quantificato in 1.400 miliardi di euro le nuove sofferenze per le banche europee. È emersa altresì la necessità di incentivare a livello nazionale, anche attraverso la costituzione di una *bad bank* pubblica e di una fiscalità di scopo, soluzioni di sistema e di mercato volte a favorire la piena cancellazione dai bilanci bancari delle posizioni deteriorate (*derecognition*), anche

attraverso l'erogazione di nuova finanza, e il ritorno *in bonis* delle posizioni di imprese e famiglie.

In tale contesto, la Commissione europea sta sollecitando i singoli Paesi a costituire *bad bank* per la gestione dei crediti deteriorati presenti nei bilanci delle banche, i cui importi sono destinati ad aumentare considerevolmente nei prossimi anni a causa della crisi sanitaria in atto. È difatti chiaro come l'incertezza nella quale viviamo abbia avuto e avrà forti ripercussioni non solo sui privati, che hanno difficoltà a ripagare i propri prestiti e finanziamenti, ma anche sulle aziende, che necessitano ora di nuovo credito per controbilanciare la significativa riduzione del fatturato. Queste esigenze potrebbero innescare una reazione a catena con le banche che, anche a seguito delle nuove direttive EBA in tema di *default*, vedranno inevitabilmente deteriorarsi i propri attivi e dovranno quindi riclassificare come « deteriorate » diverse posizioni, subendo così un peggioramento del proprio rischio di credito. Ciò, accompagnato dal conseguente appesantimento dei requisiti patrimoniali richiesti alle banche, dalla contrazione di consumi e investimenti e dalle nuove difficoltà di accesso al credito, potrebbe causare il più significativo rallentamento dell'economia europea dalla crisi del 2008.

Le norme attuative, demandate all'*European Banking Authority* (EBA), in tema di classificazione della clientela, il *calendar provisioning* della BCE, nonché le aspettative di vigilanza della Banca d'Italia per le banche « meno significative » e quelle della BCE per le banche « significative » sulle già menzionate normative europee potrebbero favorire nel corso del 2021 la nascita di nuove sofferenze bancarie.

In conclusione, gli esiti delle attività conoscitive svolte dalla Commissione suggeriscono la necessità di rivedere, sia in ambito europeo sia in ambito nazionale, la regolamentazione sul sistema bancario quanto meno per le seguenti profili: i) aumentare la capacità del sistema finanziario di erogare credito a famiglie e imprese per favorire il ritorno *in bonis* delle posizioni NPE, in particolar modo degli UTP; ii) evitare l'uscita dei debitori dal sistema bancario con conseguenti difficoltà per le imprese ad ottenere la necessaria liquidità ed evitare, pertanto, le possibili ingerenze della criminalità organizzata. Diversi studi dimostrano, d'altra parte, come le difficoltà di accesso al credito da parte di imprese e famiglie, nonché la pandemia in corso, possano anche facilitare l'ingerenza della criminalità nel Paese.

4.1 Normativa europea sul *Calendar Provisioning* e sulla classificazione della clientela delle banche (cosiddetto « *Default* »).

Il tema in oggetto, emerso incidentalmente nel corso di diverse audizioni in materia di NPL, è stato specificamente approfondito dalla Commissione attraverso le audizioni del Direttore generale dell'ABI, Antonio Sabatini e del Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, svoltesi rispettivamente il 14 dicembre 2020 e il 10 febbraio 2021.

In tale ambito, la Commissione ha svolto approfondimenti e chiesto le valutazioni di competenza ai diversi auditi circa i possibili impatti sul sistema bancario e sul tessuto produttivo delle normative europee sul *calendar provisioning* e sulla classificazione della clientela delle banche.

Per l'Associazione di categoria gli aspetti più preoccupanti della normativa sono l'eccesso di automatismi, le nuove regole di classifica-

zione di *default* nonché gli stringenti limiti alle misure di concessione con cui le banche possono supportare un cliente in difficoltà, che non potranno far altro che determinare effetti restrittivi sull'offerta di credito, necessaria per l'auspicata ripresa economica, e incentivare la rapida chiusura delle posizioni problematiche con ricorso a procedure giudiziarie in danno degli ex debitori.

Entrando nel merito, la classificazione in *default* di un'esposizione creditizia genera ricadute sui requisiti patrimoniali delle banche anche per l'interazione con l'approccio « *di calendario* » introdotto in Europa per i crediti deteriorati. Tuttavia, è opportuno ricordare l'esistenza di due distinte misure in materia: da un lato, quella tracciata dalla Commissione Europea, nota come *backstop* prudenziale e, dall'altra, quella prevista dalla BCE, nota come *Addendum* (sul punto si rinvia alle comunicazioni della BCE: *Addendum to the ECB Guidance to banks on non-performing loans: supervisory expectations for prudential provisioning of non-performing exposures* e *Communication on supervisory coverage expectations for NPEs*).

Per il *backstop* la differenza tra il livello di copertura effettuato dalla banca e quello prescritto dalla misura costituisce una deduzione automatica dal capitale di vigilanza; per l'*Addendum* la differenza viene valutata nell'ambito del dialogo tra la banca e la vigilanza, e contribuisce alla quantificazione dei requisiti di capitale (cd. di secondo pilastro) che quest'ultima stabilisce per i singoli intermediari.

La Banca d'Italia, pur non applicando l'*Addendum* alle banche meno significative, ha richiesto loro di elaborare dei piani di riduzione degli *stock* di NPL nell'ambito di una azione di vigilanza mirante a ridimensionare il fenomeno. Per tutti gli NPL classificati come tali prima del 1° aprile 2018 (quindi lo *stock* di NPL in essere a quella data), si applicano aspettative di vigilanza simili a quelle dell'*Addendum*, ma declinate in maniera differenziata a seconda del peso degli NPL netti sugli attivi delle banche.

Entrambe le misure stabiliscono, ai soli fini prudenziali (e non anche quindi ai fini delle valutazioni di bilancio), percentuali minime di svalutazione delle esposizioni deteriorate, crescenti in funzione degli anni trascorsi dalla loro classificazione come NPL. Al termine di tale periodo le esposizioni deteriorate dovranno quindi risultare interamente svalutate prudenzialmente (vale a dire, completamente coperte da svalutazioni contabili o da capitale regolamentare).

Le due misure differiscono per alcuni aspetti sostanziali. In primo luogo, il *backstop* prudenziale è una norma primaria vincolante per tutte le banche dell'Unione europea; l'*Addendum* indica, invece, le aspettative della BCE nei confronti delle sole banche soggette alla sua vigilanza diretta (banche significative) e ha natura non vincolante. In secondo luogo, il *backstop* si applica a tutti i prestiti erogati a partire dal 26 aprile 2019 (riguarda quindi il « flusso » dei nuovi prestiti erogati a partire da allora), una volta che essi vengano classificati come NPL; l'*Addendum* si applica, invece, ai prestiti erogati prima del 26 aprile 2019 e classificati come NPL successivamente al 1° aprile 2018.

Se, da un lato, la svalutazione fino al 100 per cento degli NPL in tempi certi assicura che questi ultimi non si accumulino nei bilanci bancari senza adeguate svalutazioni, dall'altro, è doveroso regolamentare le posizioni dei debitori ceduti, compresi i loro diritti e tutele,

atteso che la fattispecie degli NPL finora è stata, purtroppo, analizzata esclusivamente dalla prospettiva della banca.

La svalutazione costituisce, per le banche, una salvaguardia importante, se si considera che in molti Paesi, compreso il nostro, gli elevati livelli di NPL sono stati — nonostante le sollecitazioni, le ispezioni mirate e gli interventi prudenziali dell’Autorità di vigilanza — tra le cause principali delle crisi bancarie degli ultimi anni. Inoltre, di fronte ad un accumulo eccessivo di NPL è altrettanto vero che devono essere salvaguardati anche i debitori ceduti, distinguendo quali versino effettivamente in stato di insolvenza e quali, invece, versano in uno stato di crisi temporanea di liquidità.

L’esigenza di salvaguardare anche il debito ceduto non pare soddisfatta dalla disciplina del *backstop*, sebbene modificata, in risposta alla crisi pandemica nell’ambito del Regolamento (UE) n. 873/2020 (cosiddetto « *Quick Fix* » del CRR), che ha introdotto un’ampia serie di aggiustamenti alla normativa prudenziale. In particolare, per le esposizioni con garanzia pubblica il meccanismo del calendario è stato sospeso fino al termine del settimo anno dall’ingresso nello stato di deterioramento, prevedendo una svalutazione del 100 per cento a partire dall’ottavo anno. Nel corso del negoziato propedeutico all’adozione del *Quick Fix* la delegazione italiana (guidata dal MEF), alla luce del blocco dell’attività dei tribunali avvenuto la scorsa primavera e dei rallentamenti tutt’ora in essere in più Paesi, ha proposto la disapplicazione del *backstop* per un periodo di due anni, con conseguente allungamento del periodo massimo entro il quale raggiungere la svalutazione integrale delle esposizioni. La proposta non è stata accolta a causa della netta opposizione della grande maggioranza dei paesi membri dell’Unione, inclusi alcuni di quelli che negli anni passati avevano più sofferto del problema degli NPL. Quanto all’*Addendum*, la BCE ha chiarito che la sua applicazione verrà effettuata caso per caso, con la necessaria flessibilità.

Per valutare il possibile impatto di breve-medio periodo del *backstop* per le banche italiane possiamo partire dall’osservazione che dall’introduzione di questa misura (fine di aprile 2019) a oggi sono stati erogati circa 280 miliardi di crediti verso le imprese, di cui 5 miliardi sono già stati classificati come NPL. Di questi, circa 2,5 miliardi sono privi di garanzie ammissibili in base alle norme del *backstop*: considerando che essi hanno già subito rettifiche per circa il 45 per cento del valore nominale e che andranno interamente svalutati entro i tre anni successivi al momento della classificazione a NPL, essi genereranno ulteriori svalutazioni per 1,4 miliardi. La modesta dimensione di questo importo, il fatto che per i crediti deteriorati non garantiti la copertura possa essere pari a zero nei primi due anni, il graduale miglioramento atteso nella situazione sanitaria, inducono a ritenere che il rischio di effetti prociclici del *backstop* nell’anno in corso sia moderato.

Dei 280 miliardi di crediti alle imprese, circa 145 sono non garantiti e attualmente *in bonis*; qualora dovessero divenire NPL dovranno essere interamente svalutati non prima della fine del 2023. Per questi ultimi, anche facendo ipotesi molto conservative, le rettifiche di valore che le banche dovrebbero apportare sarebbero nel complesso gestibili: qualora il tasso di ingresso in *default* annuo fosse pari all’8 per cento

(un valore molto elevato, pari alla media di quello osservato nel triennio 2012-2014, quando i flussi di NPL hanno raggiunto il loro picco) e fosse applicata una svalutazione integrale (come richiesta dal *backstop*), le perdite che le banche dovrebbero riconoscere nei tre anni successivi all'ingresso in *default* sarebbero pari a circa 11 miliardi.

Dei 135 miliardi di finanziamenti garantiti, circa 50 godono della garanzia dello Stato che in caso di *default* può essere escussa; gli effetti dell'approccio di calendario su questa seconda componente sono quindi trascurabili.

In caso di peggioramento dell'emergenza pandemica e dei suoi impatti economici il Governo italiano potrebbe valutare se riproporre sul tavolo europeo un allentamento del *backstop* prudenziale. Come già accennato, finora sui tavoli tecnici europei non si è tuttavia registrato alcun interesse da parte di altri Paesi a riaprire la discussione su questo tema, probabilmente anche perché la normativa in questione incide solo sui paesi caratterizzati da tempi molto lunghi di recupero dei crediti.

I criteri per identificare le esposizioni in stato di *default* prudenziale da parte delle banche sono disciplinati dal Regolamento sui requisiti di capitale delle banche (CRR), entrato in vigore il 1° gennaio 2014, da un Regolamento delegato della Commissione Europea pubblicato nel 2018, e da Linee guida dell'EBA del 2016. Queste regole sono frutto di un complesso processo, caratterizzato da un intenso dibattito tra le Autorità europee e nazionali e da varie fasi di consultazione, a cui ha contribuito l'industria bancaria.

Le principali novità introdotte dalle nuove regole riguardano: la componente relativa della soglia di rilevanza (la quota del prestito scaduto o sconfinante in rapporto all'esposizione totale), che viene fissata all'1 per cento a fronte del 5 per cento previsto dalla precedente disciplina nazionale; il divieto di compensare le esposizioni scadute o sconfinanti con i margini disponibili sulle altre linee di credito accordate al medesimo debitore (in passato ciò era possibile); l'esigenza di classificare come NPL le esposizioni oggetto di una misura di concessione solo quando ciò comporta una riduzione del valore attuale dei flussi attesi dalla banca superiore all'1 per cento (in precedenza questa soglia non era definita).

Nel complesso, la nuova disciplina introduce criteri relativamente più stringenti per la classificazione a *default* dei debitori rispetto a quella previgente nel nostro paese; dalle evidenze relative alle quattro banche italiane che hanno scelto di applicare le nuove regole già nel corso del 2019, gli effetti della nuova disciplina appaiono tuttavia avere un impatto moderato sulla consistenza dei crediti deteriorati: in media ponderata, l'aumento degli NPL di queste banche al momento dell'introduzione della nuova definizione è stato pari al 2 per cento (e fortemente concentrato tra i crediti scaduti); l'*NPL ratio* al lordo delle rettifiche di valore è aumentato dal 7,63 al 7,78 per cento. L'aumento delle rettifiche di valore è stato pari allo 0,7 per cento.

L'entrata in vigore della nuova disciplina è coincisa con un periodo di incertezza economica legata alla pandemia Covid-19. Un suo posticipo sarebbe tuttavia stato assai difficile. Le autorità europee, nel fissare al 1° gennaio 2021 l'introduzione delle nuove regole (pubblicate come già detto tra il 2016 e il 2018), avevano considerato che la loro

adozione avrebbe richiesto rilevanti e complesse attività di adeguamento da parte delle banche, anche per i profili organizzativi e informatici. Avevano pertanto raccomandato alle banche di avviare per tempo le attività propedeutiche all'applicazione delle nuove regole. Una sospensione o uno slittamento dell'applicazione delle nuove regole avrebbe comportato rilevanti costi per gli intermediari, a fronte di vantaggi per la clientela che, nella gran parte dei paesi europei, non vengono percepiti. Le nuove regole sono infatti un compromesso tra quelle relativamente tolleranti di alcuni paesi, come il nostro, e quelle vigenti in altri paesi, prive di ogni tolleranza nei confronti di prestiti sconfinanti o scaduti.

Il Regolamento delegato della Commissione europea consentiva alle autorità competenti di fissare una soglia di rilevanza relativa superiore all'1 per cento (comunque mai oltre al 2,5 per cento) solo al ricorrere di condizioni molto stringenti. In base a queste condizioni, un semplice aumento dei crediti deteriorati (determinato dall'applicazione della nuova definizione di *default*) non sarebbe stato sufficiente a permettere di innalzare la soglia.

Gli spazi per interventi normativi nazionali per mitigare gli effetti della nuova disciplina erano molto limitati; essi riguardavano essenzialmente la possibilità, al ricorrere di determinate condizioni, di modificare la soglia oltre la quale un'obbligazione in arretrato è considerata rilevante ai fini della disciplina del default. Per quanto riguarda le banche significative dell'area dell'euro, la BCE ha confermato l'applicazione della soglia di rilevanza relativa dell'1 per cento prevista nel Regolamento delegato; ha inoltre adottato nel giugno 2020 un indirizzo con cui richiede alle autorità nazionali di adottare la soglia dell'1 per cento anche per le banche meno significative.

Per gli intermediari finanziari non appartenenti a gruppi bancari e per i gruppi finanziari – a cui la nuova disciplina del default è applicabile dal 1° gennaio 2021 – è stato previsto un periodo transitorio in base al quale, fino al 31 dicembre 2021, la soglia di rilevanza relativa è stata mantenuta al 5 per cento.

Dalle audizioni di Banca d'Italia, Consob e Ance è emerso come, tendenzialmente, i ritardi della giustizia civile costituiscano la principale causa delle difficoltà nella riduzione degli NPL nel nostro paese. Gli indicatori disponibili segnalano che la distanza che ci separa dalla media europea rimane significativa. Progressi su questo fronte consentirebbero di avviare rapidamente procedure di ristrutturazione d'impresa, quando possibili, o procedere al recupero dei crediti.

Diversi studi, finalizzati all'elaborazione di strategie per la riduzione degli NPL, auspicano l'istituzione di società di gestione dei crediti deteriorati (AMC). Si è già sperimentato quanto l'assenza di questo strumento, in Europa e nei singoli Paesi, abbia pesato nel risolvere crisi di portata generale, come quella del 2008-2011. A livello europeo si discute oramai da tempo dell'ipotesi di creare un *network* tra AMC nazionali e l'idea sembra da valutare con favore.

Nel corso dell'audizione della Prof.ssa Sciarrone Alibrandi dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, tenutasi il 16 febbraio 2021, è emerso come l'intera *policy* di gestione degli NPL, concepita a livello europeo, sia nata e si sia sviluppata all'interno di una prospettiva di sistema bancario e finanziario per aumentare la redditività delle

banche, favorire il cosiddetto *deleveraging* e accrescerne la stabilità. Si è posto altresì in luce il circolo vizioso che si è venuto a manifestare, soprattutto nell'attuale contesto pandemico: *a)* la presenza di crediti di dubbio realizzo comporta sia la riduzione della redditività della banca, sia la necessità di adeguati accantonamenti, che limitano la possibilità di erogare credito; *b)* per compensare le risorse assorbite da tali accantonamenti senza ridurre l'erogazione di credito occorre procedere ad aumenti di capitale; *c)* tuttavia, la banca che presenta indici di NPL anomali è una banca la cui qualità di azione imprenditoriale è quanto meno discutibile; *d)* tale circostanza genera sfiducia nel mercato e alza il costo della raccolta del capitale, il quale a propria volta limita la capacità di erogare nuovo credito; *e)* la limitata capacità di erogare deprime ulteriormente la redditività, e alza ulteriormente il costo del capitale; *f)* l'aumentato costo del capitale limita la raccolta e, quindi, sia la capacità di procedere agli accantonamenti necessari, sia la capacità di generare utili mediante l'erogazione di nuovo credito. Tutto ciò non potrà far altro che determinare effetti restrittivi sull'offerta di credito e incentivare la rapida chiusura da parte degli intermediari delle posizioni problematiche con ricorso a procedure giudiziarie in danno di famiglie ed imprese nonché significativi rischi anche in termini di scalate ostili e di necessari salvataggi pubblici.

Possibili soluzioni, su iniziativa della Presidente della Commissione, sono contenute in due proposte di legge (A.C. 3109 e 3110) presentate il 12 maggio 2021 e volte a produrre un effetto deflattivo dei contenziosi nei Tribunali e a permettere alle aziende sane – ma in temporanea difficoltà – di superare la momentanea crisi di liquidità (*cf.* paragrafo 5).

Un'ulteriore iniziativa in materia è stata realizzata tramite la costituzione di un apposito gruppo di lavoro, con la partecipazione dei rappresentanti dei principali gruppi bancari italiani, finalizzato alla condivisione e al miglioramento delle citate proposte di legge.

Gli approfondimenti svolti dalla Commissione confermano, soprattutto con riferimento alle cosiddette « banche meno significative » soggette alle Autorità di vigilanza nazionali, la necessità di utilizzare tutti gli ambiti di flessibilità e di proporzionalità contenuti nelle attuali normative europee relative al *calendar provisioning* e alle nuove regole in tema di classificazione della clientela (cosiddetto *default*).

La cessione degli NPL ad operatori specializzati non sempre significa risolvere i problemi di imprese e famiglie. In molti casi, tale scelta ha esclusivamente avviato la fase liquidatoria di imprese che, pur versando temporaneamente in una situazione di deficit finanziario, erano sane in termini soprattutto di posizionamento sui loro mercati di riferimento.

In conclusione, appare necessario avviare un dialogo a livello UE per rivedere la regolamentazione e le norme attuative in materia di sofferenze bancarie e per favorire soluzioni, di sistema e di mercato, volte alla gestione attiva delle posizioni deteriorate, limitando i prevedibili effetti restrittivi sull'offerta di credito derivanti dal *calendar provisioning*.

4.2 L'attività di *debt collecting*: il processo di concentrazione e la *Bad Bank*.

La dimensione dell'impegno di ricapitalizzazione e del fenomeno dei crediti problematici, in particolar modo con riguardo alla significativa incidenza ormai raggiunta dagli *stock* dei crediti problematici sul *core capital* delle banche, riapre il tema della opportunità di costituire in Italia, soprattutto con riferimento all'operatività delle banche locali, una *bad bank*, cioè una struttura che, rilevando una parte dei crediti « cattivi », le alleggerisca dalle esigenze di maggiore capitalizzazione e consenta il riavvio del canale di nuovi finanziamenti.

Come già accennato, per i grandi gruppi bancari, capaci individualmente di mobilitare portafogli di crediti *non performing* di importi significativi, la via seguita è stata quella di procedere anzitutto alla segregazione, in tutto o in parte, di detti crediti in appositi veicoli societari (talvolta con la creazione di vere e proprie società di scopo), per poi attivare procedure competitive per l'individuazione di « partner » da associare nell'attività di recupero: tipicamente, fondi chiusi specializzati americani. La soluzione è l'adozione di complessi meccanismi negoziali che consentano alle banche conferenti di non dover subire un'ulteriore svalutazione dei crediti oggetto di conferimento. Per le banche locali occorre invece trovare una soluzione di sistema.

In questa cornice, l'ipotesi di una *bad bank* che contribuisca ad accrescere la liquidità e fornisca forme di garanzia agli investitori istituzionali potrebbe contribuire in modo determinante alla crescita del mercato dei NPL. Un tema che – per l'appunto – ha visto il sistema bancario italiano a lungo in posizione di ritardo rispetto ai (comportamenti tenuti dai sistemi degli altri paesi europei, ed il cui forzato e tardivo recupero su sollecitazione dell'EBA) ha prodotto – com'è noto – ripetute operazioni di rafforzamento patrimoniale che hanno determinato un sostanziale cambiamento degli assetti proprietari di molte realtà bancarie italiane (con un significativo ridimensionamento delle Fondazioni sostituite dalla presenza di Investitori Istituzionali stranieri) nonché l'arrivo – nella *sub industry* del *debt collecting* – di Fondi speculativi (i cosiddetti Fondi Avvoltoio) e di *servicer* di matrice e proprietà straniera.

Concludendo, è obiettivo della Commissione approfondire le strategie pianificate dal MEF per l'adeguata valorizzazione delle varie partecipate di Stato nel settore bancario, tra cui rientrano Banca Monte dei Paschi di Siena, Banca Popolare di Bari – quest'ultima peraltro controllata da Mediocredito Centrale –, Invitalia, Sace, Cassa Depositi e Prestiti e AMCO.

4.3 Le garanzie sulla cartolarizzazione delle sofferenze (GACS).

Sempre nell'ambito dell'attività conoscitiva rivolta al mercato dei NPL, la Commissione ha esaminato il funzionamento delle garanzie pubbliche (GACS) sui *bond (senior)* emessi in occasione di operazioni di cartolarizzazione di crediti deteriorati. Sul punto l'attenzione è stata rivolta a comprendere se lo strumento Gacs abbia permesso di ridurre o comunque attenuare il problema dei NPL nelle banche italiane. Il tema è rilevante, visto che in totale, dal 2015 a metà 2019, le banche

hanno ceduto oltre 200 miliardi di crediti deteriorati, di cui 69 miliardi tramite cartolarizzazioni con Gacs, che hanno dato luogo a emissioni di *asset backed securities* (ABS) per 16 miliardi di euro, per un prezzo medio del 23-24 per cento del valore lordo.

In materia è stata sentita, con audizione del 10 febbraio 2021, la Banca d'Italia che ha ribadito come il ricorso alle operazioni di cartolarizzazione di posizioni in sofferenza sia stato lo strumento principale utilizzato dalle banche per la cessione dei crediti in sofferenza. In particolare, la garanzia pubblica sui titoli di classe *senior* si è dimostrata – sin dalla sua attivazione nel 2016 – un valido strumento nella realizzazione di tali operazioni. Nel 2019, circa il 90 per cento del valore delle sofferenze cedute per mezzo di cartolarizzazioni era assistito da GACS.

A partire dal 1° agosto 2016, il MEF ha concesso la GACS sulla *tranche senior* di 27 operazioni di cartolarizzazione. Il valore nominale lordo dei crediti ceduti dalle banche oggetto delle citate operazioni è pari a 75 miliardi di euro. A fronte di tale importo – dopo le rettifiche di valore e gli sconti di cessione operati sui portafogli ceduti – sono stati emessi titoli (cosiddette *tranches*) per 17,7 miliardi di euro. Le *tranches senior* assistite dalla GACS, in fase di emissione, avevano un valore complessivo di 14,4 miliardi di euro. Le *tranches* mezzanine e *junior* all'emissione ammontavano complessivamente a 3,3 miliardi di euro. I rimborsi effettuati sulle *tranches senior* a partire dalla data della loro emissione ne hanno diminuito la consistenza da complessivi 14,4 miliardi di euro a 10,5 miliardi di euro, riducendo corrispondentemente l'esposizione dello Stato. Sulla base dei dati forniti dai *servicers* e delle informazioni contenute nei rapporti delle società di *rating*, 11 delle 27 operazioni presentano recuperi in linea con il piano, mentre 16 di esse evidenziano un ritardo. Per queste ultime, a fronte di incassi attesi pari a 3,7 miliardi di euro, i recuperi effettivi sono stati pari a 3,2 miliardi di euro. Nella grande maggioranza dei casi i ritardi sono dovuti agli effetti della pandemia. In pochi casi i ritardi hanno natura strutturale, e possono ricondursi a insufficienti incentivi dei *servicers* o alle caratteristiche specifiche dell'operazione; si tratta di operazioni realizzate prima del 2019, quando con il DL n. 22/2019 sono stati introdotti una serie di correttivi al funzionamento della GACS, proprio per correggere questi aspetti, alla luce dell'esperienza maturata nei primi tre anni di operatività della garanzia pubblica.

L'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE) sul punto ha riportato come al 2020 le operazioni assistite da Gacs mostrano una *performance* di recupero in calo, a causa dei primi effetti della pandemia.

La Banca Popolare di Sondrio al fine di ridurre lo *stock* di NPL, nel contesto della strategia NPL 2020-2022, ha realizzato un'importante operazione di cartolarizzazione di crediti deteriorati. In particolare, nel giugno 2020 è stata conclusa la cessione di un portafoglio di sofferenze per un ammontare lordo di circa 1 miliardo di euro. Per la *tranche Senior* si è ricevuta la Garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze (GACS) da parte dello Stato. La menzionata operazione ha prodotto un forte miglioramento nella qualità degli attivi di gruppo, portando l'*NPL ratio* lordo al 9,17 per cento del 30 giugno 2020 (rispetto al 12,30 per cento del 31 marzo) e l'*NPL ratio* netto al 4,44 per cento (rispetto al

5,37 per cento); anche il *Texas ratio* ha registrato un significativo beneficio, passando dal 56 per cento di fine 2019 al 45,2 per cento di fine giugno 2020. La BPS sta inoltre valutando una seconda operazione di cessione di crediti deteriorati per un ammontare lordo di circa 400 milioni di euro nella forma di una « cartolarizzazione *multioriginator* con GACS ».

In questa prospettiva anche Federcasse, in vista del forte aumento dei crediti deteriorati, non a causa delle politiche di offerta delle banche ma per l'oggettivo deterioramento dell'economia, ha elaborato e prospettato alcune condizioni che le Autorità Italiane dovrebbero adoperarsi a raggiungere, tra cui la conferma e la stabilizzazione nel medio termine delle GACS.

Alla medesima conclusione giunge anche l'analisi di Banca d'Italia, che ritiene consigliabile un'estensione delle GACS, come strumento che si è rivelato efficace per agevolare la vendita di crediti deteriorati. Quest'ultima sul punto sta svolgendo approfondimenti a livello tecnico per proporre misure volte ad accrescere l'efficienza dello schema di garanzia pubblica alla luce dell'esperienza maturata, in modo da allineare ulteriormente gli interessi di tutti i soggetti coinvolti nell'operazione (banche cedenti, *servicers*, investitori e garante).

Gli approfondimenti svolti dalla Commissione hanno acclarato che, sebbene lo strumento della GACS abbia agevolato la vendita di crediti deteriorati da parte del sistema bancario, allo stesso tempo però l'intera *policy* concepita a livello europeo per la gestione degli NPL (tra cui sicuramente il *calendar provisioning*) è stata concepita in una prospettiva che: i) limita la capacità del sistema finanziario di erogare – soprattutto in fase di difficoltà o tensione finanziaria – nuovo credito a famiglie e imprese; ii) vede lo Stato garantire il rendimento minimo degli investitori che acquistano i crediti deteriorati (ad oggi, tali garanzie costano ai cittadini 10,5 miliardi di euro); iii) pone i debitori al di fuori del sistema bancario con rilevanti difficoltà ad ottenere nuova liquidità.

5. Sofferenze bancarie e possibili iniziative di carattere legislativo.

L'attività conoscitiva svolta dalla Commissione, attraverso l'analisi degli assetti e dei comportamenti posti in essere dai principali *competitor* del settore bancario e finanziario, anche alla luce della situazione pandemica e delle conseguenze economiche che stanno condizionando il sistema economico del nostro Paese, ha condotto, su iniziativa della Presidente della Commissione, all'elaborazione di due proposte di Legge, presentate il 12 maggio 2021: « Disposizioni per la definizione transattiva dei crediti bancari in sofferenza » (A.C. 3110); « Disposizioni per la gestione dei crediti in sofferenza garantiti da ipoteche o contratti di locazione finanziaria relativi a immobili » (A.C. 3109).

In particolare, la proposta di legge A.C. 3110, recante « *Disposizioni per la definizione transattiva dei crediti bancari in sofferenza* » incentiva, su base volontaria per l'intermediario e per il debitore, la definizione di proposte transattive introducendo anche il principio di « proposta ragionevole ».

La proposta di legge A.C. 3109, reca, invece, « *Disposizioni per la gestione dei crediti in sofferenza garantiti da ipoteche o contratti di*

locazione finanziaria relativi a immobili » e promuove la possibilità per il debitore, mediante cessione dell'immobile ad un fondo immobiliare riservato, di continuare ad utilizzare in locazione l'immobile (sia esso abitazione o sito produttivo) ad un canone calmierato per dieci anni, con facoltà di riacquisto nello stesso lasso temporale. Anche tale proposta incentiva, su base volontaria per l'intermediario e per il debitore, la possibilità di utilizzo del fondo immobiliare riservato per gestire crediti in sofferenza garantiti da ipoteche o contratti di locazione finanziaria relativi a immobili.

La pandemia da COVID-19 ha prodotto e purtroppo continua a produrre significative perdite in termini di produzione, di forza lavoro e di esportazioni nel tessuto produttivo nazionale. Per rilanciare le aziende e assicurare le famiglie, si ritiene necessario introdurre misure legislative volte a favorire la ristrutturazione delle posizioni deteriorate piuttosto che abbandonarle definitivamente nell'insolvenza.

In materia, occorre tenere presenti anche i potenziali effetti per il bilancio dello Stato conseguenti al rilascio agli investitori in NPL delle garanzie pubbliche, tra cui le GACS, la cui eventuale escussione appare sempre più probabile. Sul punto, infatti, una recente indagine di mercato realizzata da *Scope* segnala che, ad oggi, i volumi medi di recupero dei crediti in sofferenza (in sede giudiziaria o extragiudiziale) sono pari al -57,3 per cento rispetto ai 6 mesi precedenti l'emergenza Covid-19, da settembre 2019 a febbraio 2020. Altrettanto critiche appaiono le recenti stime da parte della BCE che, nello scenario peggiore, quantificano in 1.400 miliardi di euro le nuove sofferenze per le banche europee. Infine, appare opportuno evidenziare che l'andamento delle sofferenze degli ultimi mesi è stato largamente attenuato dalle misure governative di sostegno al credito (moratorie su prestiti e rilascio delle garanzie pubbliche per i nuovi finanziamenti) che, ad oggi, in Italia ammontano a circa 300 miliardi di euro. Secondo molti analisti il 30 per cento circa di questa cifra si trasformerà nel corso del 2021 in posizioni deteriorate.

I *non profit loans* (NPL) nelle poste dei bilanci bancari non sono qualitativamente uniformi: una parte è effettivamente espressione di posizioni del tutto deteriorate; altra parte è, invece, da ricondursi alle temporanee difficoltà finanziarie che, a causa della protratta congiuntura avversa e del persistere dello stato pandemico, hanno colpito imprese fondamentalmente sane e produttive. È altresì pacifico che detti NPL se, da un lato, determinano un effetto rilevante ai fini dell'accesso al credito, dall'altro, incrementano il rischio per lo Stato di intervento nel sistema bancario per tutelare il risparmio.

Dunque, a causa di fattori esogeni moltissime imprese e famiglie si vedono preclusa la possibilità di accesso a nuovi e vitali finanziamenti stante lo stigma di « cattivi pagatori » con cui sono classificate nell'ambito dei sistemi privati di informazioni creditizie, dell'archivio della Centrale dei rischi della Banca d'Italia e dalla centrale di allarme interbancaria.

Da non trascurare, peraltro, appare la circostanza che ormai nei bilanci bancari i predetti crediti sono stati rettificati (per effetto del *calendar provisioning* della vigilanza bancaria) e quindi, anche tenuto conto della persistenza pandemica, appare indifferibile un intervento legislativo finalizzato a togliere definitivamente, tramite accordi tran-

sattivi, queste poste deteriorate dai bilanci delle banche senza ulteriori perdite e rettifiche e deduzioni a fini fiscali, nonché favorire l'allineamento del valore del debito iscritto nel bilancio delle imprese debentrici al valore contabile del bilancio bancario.

Al fine di tutelare la libera volontà delle parti, è apparso opportuno prevedere, nella citata proposta di legge A.C. 3110, che gli accordi tra debitore e creditore, propedeutici alla strutturazione dell'operazione, siano formalizzati con la mediazione civile o con atto pubblico.

Con particolare riferimento agli effetti contabili in materia di NPL si evidenzia che l'implementazione in maniera automatizzata e tempestiva dei *provisioning e write-off* delle posizioni deteriorate, per effetto del *calendar provisioning*, genera difformità tra i bilanci delle banche (soggetti creditori) e quelli delle imprese (soggetti debitori). Pertanto, nella proposta di legge A.C. 3110 si propone anche l'introduzione di misure, nel rispetto della libertà delle parti coinvolte, volte a favorire l'allineamento contabile delle differenti contabilizzazioni.

Siffatti interventi ben si conciliano con l'intero impianto normativo licenziato dal legislatore negli ultimi anni, finalizzato al recupero, e non alla « punizione » del debitore mediante il ricorso a strumenti di composizione della crisi diretti a ritardare ovvero evitare, in ipotesi di positiva soluzione, sia le procedure esecutive (mobiliari, presso terzi ed immobiliari) sia le dichiarazioni di fallimento che, di fatto, rivestono carattere residuale.

Il protrarsi dello stato pandemico non potrà che avere forti e negativi riflessi sul tessuto economico e sociale del nostro Paese con calo del PIL, tensioni finanziarie, calo dei consumi, aumento della disoccupazione con crisi aziendali sia nell'ambito delle maxi imprese che nelle PMI; in tale contesto sono destinati ad aumentare i già consistenti portafogli NPL delle banche; da qui l'indifferibile necessità di intervenire per favorire accordi transattivi, limitando i costi per lo Stato (in particolare rilascio delle GACS), delle posizioni deteriorate di imprese, liberi professionisti e famiglie.

La proposta di legge A.C. 3109, fondandosi sulle medesime premesse, intende incentivare, attraverso l'introduzione di una fiscalità di scopo, l'utilizzo di Fondi immobiliari riservati, italiani o UE come definiti dall'articolo 1 del TUF, per gestire le sofferenze immobiliari detenute dalle banche, dagli intermediari finanziari e dalle società titolari della licenza di recupero stragiudiziale di crediti.

Tali strumenti permetterebbero, nel rispetto delle previsioni di cui ai principi contabili IFRS 9 e IFRS 10, della normativa sugli aiuti di Stato, della disciplina sulle parti correlate e sui conflitti di interesse, la *derecognition* contabile in capo all'intermediario e il mancato assoggettamento dei Fondi immobiliari riservati, italiani o UE, alla normativa di vigilanza BCE in materia di *calendar provisioning*.

In estrema sintesi, nel rispetto delle citate normative, la proposta consente: *a)* al fondo immobiliare riservato, italiano o UE (soggetto completamente terzo rispetto al creditore ed al debitore) di acquistare l'immobile dal debitore originario garantendo a quest'ultimo delle tutele, definite nel regolamento del fondo, tra cui, la locazione dell'immobile stesso per un periodo, almeno decennale, ad un canone agevolato e la possibilità di acquistare l'immobile, ad un prezzo predefinito e costante, per tutta la durata della locazione; *b)* all'*ex*

debitore, per il tramite del fondo immobiliare riservato, italiano o UE, di estinguere il proprio debito nei confronti del creditore e di ottenere la cancellazione dell'ipoteca in sede di atto pubblico di compravendita dell'immobile; c) al creditore di natura bancaria la *derecognition* contabile della sofferenza, il mancato assoggettamento alla normativa di vigilanza in materia di *calendar provisioning* e l'ottenimento immediato del controvalore del credito in sofferenza.

La realizzazione degli effetti di cui sopra impone che: il gestore del fondo immobiliare riservato, italiano o UE, il creditore, il debitore e l'investitore non rientrino in alcun modo in situazioni di conflitto di interesse, non siano parti correlate; non vi siano operazioni tra parti correlate; ai sensi dell'IFRS 10, non vi sia nessun soggetto in grado di esercitare una « notevole influenza » su uno o più degli altri soggetti.

Le citate tutele e tutti i rapporti tra le varie controparti dei fondi immobiliari riservati, italiani o UE, potranno trovare puntuale definizione nei regolamenti di gestione approvati o dalla Banca d'Italia o dalle corrispondenti Autorità UE. Al fine di tutelare la libera volontà delle parti, l'articolato prevede che gli accordi tra debitore, creditore e fondi immobiliari riservati, italiani o UE (soggetto terzo), propedeutici alla strutturazione dell'operazione, siano formalizzati con la mediazione civile o con atto pubblico.

Per limitare fenomeni di *misselling*, la partecipazione ai fondi immobiliari riservati, italiani o UE, è riservata esclusivamente a investitori professionali e alle categorie di investitori individuate dal regolamento di cui all'articolo 39 TUF.

L'iniziativa legislativa in questione deve necessariamente introdurre anche una fiscalità di scopo, sia dal lato banca che dal lato impresa, che incentivi l'utilizzo di soluzioni di mercato (ricorso a fondi immobiliari riservati, italiani o UE) per favorire il ritorno *in bonis* delle posizioni deteriorate.

Per condividere e migliorare le citate proposte di legge, l'Ufficio di Presidenza della Commissione ha deliberato di istituire un apposito Gruppo di lavoro, che si è riunito per la prima volta il 22 luglio 2021, definendo un apposito programma di lavoro.

Obiettivo del Gruppo di lavoro sarà quello di definire e condividere apposite proposte di interventi legislativi per il settore degli NPL/UTP partendo dall'analisi delle due proposte di legge precedentemente illustrate.

In conclusione appare ragionevole e opportuno, tenendo presenti eventuali comportamenti di *moral hazard* da parte dei debitori, introdurre ulteriori strumenti normativi – da affiancare alle GACS, alla Legge 30 aprile 1999, n. 130 (Disposizioni sulla cartolarizzazione dei crediti), al progetto di costituire una *bad bank* pubblica – volti a favorire, su base volontaria per l'intermediario e per il debitore, la cancellazione dai bilanci bancari delle posizioni deteriorate (*derecognition*) con l'ottenimento immediato del controvalore del credito in sofferenza nonché il possibile ritorno *in bonis* dei debitori.

6. Il ruolo dello Stato nel capitale del sistema bancario: dal Monte dei Paschi di Siena alla Popolare di Bari.

La Commissione ha effettuato audizioni volte ad approfondire il ruolo dello Stato nel sistema bancario anche alla luce delle vicende inerenti la Banca Popolare di Bari e Banco MPS.

In riferimento a banca Monte dei Paschi di Siena, si osserva come essa abbia eseguito diversi aumenti di capitale per 18,5 miliardi di euro finalizzati a consentire il rispetto dei vincoli regolamentari in tema di patrimonio, su cui avevano inciso le rilevanti rettifiche di valore su crediti e, più in generale, le ricorrenti perdite di esercizio. Di tale importo, circa 6 miliardi di euro sono stati utilizzati al fine di rimborsare i c.d. Tremonti Bond e i Nuovi Strumenti Finanziari (c.d. « Monti Bond ») sottoscritti dal MEF.

Nello specifico in riferimento ai quattro aumenti di capitale:

- 2011: sono state create le condizioni per il rimborso dei cosiddetti Tremonti Bond (1,9 miliardi di euro) e anticipare l'allineamento ai più stringenti requisiti patrimoniali richiesti da Basilea 3;

- 2014: sono state create le condizioni patrimoniali per il riscatto parziale di nominali 3 miliardi di euro di Nuovi Strumenti Finanziari, dei 4 miliardi originariamente erogati oltre interessi e oneri e accessori; dotare MPS di un buffer di sicurezza funzionale all'assorbimento degli impatti negativi che sarebbero potuti derivare dal *comprehensive assessment*; allineare MPS alla *best practice* di mercato in Italia in termini di CET 1;

- 2015: sono state create le condizioni patrimoniali per colmare gli impatti negativi derivanti dallo scenario avverso dello stress test condotto da BCE nell'ambito del *comprehensive assessment*; rimborsare integralmente i Nuovi Strumenti Finanziari residui, del valore nominale di 1,071 miliardi di euro; creare un buffer addizionale ai fini del rispetto ai requisiti regolamentari richiesti dalla BCE nell'ambito del *Supervisory Review and Evaluation Process (SREP)*;

- Anno 2017: è stata ripristinata un'adeguata dotazione patrimoniale a seguito dell'impossibilità di portare a termine l'operazione di rafforzamento patrimoniale annunciata il 26 luglio 2016 che indusse la Banca ad inoltrare, in data 23 dicembre 2016, un'istanza alla BCE di sostegno straordinario e temporaneo per l'accesso alla ricapitalizzazione precauzionale straordinaria.

L'intervento dello Stato ha reso necessaria l'attivazione del principio di condivisione degli oneri (*burden sharing*). In tale ambito il MEF ha sottoscritto un aumento di capitale di 3,9 miliardi di euro e gli obbligazionisti hanno sottoscritto un aumento di capitale 4,5 miliardi di euro eseguito tramite conversione delle obbligazioni subordinate. In seguito il MEF ha promosso un'offerta pubblica volontaria parziale di scambio e transazione rivolta ai titolari delle azioni ordinarie della Banca derivanti dalla conversione, a seguito del *burden sharing*, del prestito obbligazionario subordinato denominato « € 2.160.558.000 Tasso variabile Subordinato *Upper Tier II* 2008 – 2018 ». Successivamente il MEF ha acquistato 198.521.533 azioni per un corrispettivo di 1,5

miliardi di euro, vincolato alla sottoscrizione di un'obbligazione senior emessa dalla Banca di pari valore nominale con cedola 0,657 per cento.

Sempre con riferimento a Monte dei Paschi di Siena s.p.a., si ricorda che nell'udienza del 15 ottobre 2020, il Tribunale di Milano ha emesso sentenza di condanna in primo grado nei confronti degli *ex* amministratori Alessandro Profumo e Fabrizio Viola per false comunicazioni sociali in relazione alla semestrale del 30 giugno 2015 e per manipolazione del mercato in relazione ai comunicati stampa relativi all'approvazione dei bilanci al 31 dicembre 2012, 31 dicembre 2013 e 31 dicembre 2014 e alla semestrale del 30 giugno 2015. La Banca ha dovuto registrare un danno patrimoniale di 400 milioni di euro per accantonamenti conseguenti alla condanna.

Alla luce della citata sentenza, stante il mancato avvio dell'azione di responsabilità nei confronti degli *ex* amministratori, la Commissione ha deciso di approfondire la vicenda anche attraverso apposite audizioni.

In materia, particolare rilievo ha assunto l'audizione della Vice Ministra dell'Economia e delle Finanze, Laura Castelli, dello scorso 27 luglio 2021 in merito alla situazione di Banca Monte dei Paschi di Siena, con particolare riferimento: 1) ad un imminente aumento di capitale; 2) ad eventuali interlocuzioni con soggetti bancari in vista di una possibile fusione ovvero di cessione, anche parziale, degli sportelli; 3) alle intenzioni del MEF circa la possibile proroga del termine – ad oggi stabilito per le operazioni di aggregazione aziendale perfezionate nel 2021 – ed al possibile incremento dell'incentivo netto per il potenziale acquirente di MPS, ai sensi dell'articolo 1, commi 233-243, della legge 30 dicembre 2020, n. 178; 4) ad eventuali interlocuzioni avviate con la DG Comp per posticipare il termine per la dismissione della partecipazione da parte del MEF; 5) alle valutazioni del MEF sulle motivazioni della sentenza relativa al processo MPS e alle possibili conseguenti iniziative.

Con riferimento a Banca Popolare di Bari, dal mese di ottobre 2019 MCC ha avviato un processo di valutazione e di attuazione di un intervento in BPB secondo la tempistica di seguito indicata:

- in una prima fase, sono state valutate iniziative tattiche (cessione di crediti e altre iniziative di *capital relief*) dirette a consentire il ripristino di adeguati coefficienti patrimoniali della medesima banca;
- successivamente, con l'entrata in vigore del decreto-legge 16 dicembre 2019, n. 142 convertito con modificazioni dalla legge del 7 febbraio 2020 e successive modificazioni, recante « *Misure urgenti per il sostegno al sistema creditizio del Mezzogiorno e per la realizzazione di una banca di investimento* », sono state messe a punto e finalizzate intese e attività che hanno consentito la ricapitalizzazione della Banca e la sua trasformazione in s.p.a., con l'obiettivo aggiuntivo di non far gravare su Mediocredito Centrale (MCC), e quindi sulle finanze pubbliche, le perdite relative alla precedente gestione;
- infine, dal 29 giugno scorso, data dell'assemblea che ha trasformato la Banca Popolare di Bari in S.p.A., sono state poste in essere le seguenti attività: la sottoscrizione, insieme al FITD, dell'aumento di capitale; il trasferimento allo stesso MCC della gran parte delle azioni sottoscritte dal FITD; la copertura integrale delle perdite pregresse a

carico del FITD; l'adozione di misure volte a tutelare il radicamento territoriale della Banca e la sua base sociale: *a)* la ricostituzione a carico del FITD di un capitale minimo di 10.000.000 di euro in favore della totalità degli Azionisti, *b)* l'assegnazione a loro favore della parte non trasferita a MCC di nuove azioni per un controvalore pari a 20.000.000 di euro, *c)* l'offerta di un accordo transattivo a quei soci che avevano aderito ad almeno uno degli aumenti di capitale della Banca eseguiti nel 2014 e nel 2015, e *d)* l'assegnazione gratuita di *warrant*.

Risulta che le azioni poste in essere da MCC siano state imposte da senso di urgenza e dalla consapevolezza delle criticità, pregresse ed attuali, inerenti la Banca Popolare di Bari, con perdite di circa 15 milioni di euro mensili, come confermato dall'accelerazione di MCC nel processo di nomina degli organi sociali di BPB.

In particolare, il progetto strategico che MCC intende realizzare, nel rispetto del decreto-legge n. 142/2019, con la creazione di un distretto finanziario del Sud Italia che, mediante la condivisione di investimenti e *best practices*, nonché secondo modalità implementative differenziate, consenta di dare una risposta concreta alle esigenze di credito delle imprese, soprattutto piccole e medie del Sud Italia, può essere così sintetizzato: promuovere la collaborazione e le sinergie di costo tra banche e istituti finanziari del Sud Italia; abilitare gli investimenti evolutivi (*smart lending, corporate banking*, finanziamenti alle PMI, progetti di inclusione sociale, nonché progetti sostenibili e *green*); collegare le comunità del mezzogiorno mediante *partnership* pubblico-private nell'ecosistema finanziario.

Sul punto, date le condizioni di estrema difficoltà economica del Sud e il crescente divario rispetto al Centro-Nord, va attentamente valutata la possibilità di stimolare lo sviluppo del Mezzogiorno anche attraverso il consolidamento e il rafforzamento del relativo sistema bancario, volano necessario per il finanziamento e il rilancio delle imprese e del territorio.

La Banca Popolare di Bari, anche alla luce del recente riassetto societario, rappresenta un importante strumento per intervenire su alcuni problemi del sistema finanziario del Mezzogiorno. Il posizionamento all'interno del Gruppo Invitalia-MCC, il cui capitale sociale è interamente detenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, potrebbe farle assumere un ruolo strategico nel processo di aggregazione delle piccole realtà bancarie dislocate al Sud e, pertanto, favorire la nascita di un polo bancario in grado di supportare il tessuto produttivo del Mezzogiorno.

Sul punto sono stati auditi un rappresentante politico del Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Amministratore delegato di Medio Credito Centrale.

In tale ambito, come già detto, è obiettivo della Commissione approfondire le strategie pianificate dal MEF per l'adeguata valorizzazione delle varie partecipate di Stato nel settore bancario, tra cui rientrano Banca Monte dei Paschi di Siena, Banca Popolare di Bari, quest'ultima peraltro controllata da Mediocredito Centrale, Invitalia, Sace, Cassa Depositi e Prestiti e AMCO.

Il lavoro della Commissione sarà, inoltre, orientato allo studio di proposte normative relative al *Next Generation Eu*, che rappresenta una

grande occasione per il Sud e un vero e proprio banco di prova per il Governo in carica.

Il fatto che il Governo abbia orientato la propria azione sulle attuali priorità nazionali (salute, scuola e lavoro) e che l'ambiente sia diventato un pilastro centrale, impone di ripensare al ruolo che il Sud può e deve avere nel panorama nazionale. In particolare, le somme del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) devono avere come destinazione primaria quella di realizzare una perequazione territoriale che ponga la parte più svantaggiata della Nazione nelle condizioni di competere col resto dell'Europa.

Appare opportuno evidenziare come la concreta implementazione del PNRR, con specifico riferimento al Meridione, richieda una rapida attuazione del progetto « Banca per il Sud ». Su tale aspetto è obiettivo della Commissione svolgere approfondimenti con il Mediocredito Centrale al fine di ottenere maggiori delucidazioni circa le strategie di *business* ed i processi di crescita della controllata Popolare di Bari, operazioni queste ultime che sono prerogativa della Capogruppo.

Passando all'operatività dell'Amministrazione Centrale dello Stato in strumenti finanziari derivati, lo scorso 13 ottobre 2020, si è svolta l'audizione del Direttore Generale del Dipartimento del Tesoro.

Tale audizione ha riguardato l'operatività del MEF in strumenti finanziari derivati in relazione agli anni 2017-2020. Dalla documentazione depositata è emersa però l'opportunità di proseguire l'attività di approfondimento anche con riferimento ai periodi precedenti considerato, tra l'altro, che i primi contratti risalgono agli inizi degli anni 90.

Tali ulteriori approfondimenti mirano ad analizzare le strategie complessive, adottate e pianificate dal MEF, in materia di strumenti finanziari derivati nonché le cause delle significative perdite per il bilancio pubblico connesse a tale operatività.

In particolare, gli ulteriori approfondimenti riguarderanno: i) la complessiva operatività svolta dal MEF con riferimento agli strumenti finanziari derivati sottoscritti con determinate controparti bancarie; ii) le attività poste in essere dal MEF, le strategie pianificate per ridurre l'esposizione complessiva in strumenti finanziari derivati nei confronti delle diverse controparti nonché i significativi esborsi a carico dello Stato; iii) le possibili valutazioni di competenza del MEF per migliorare la gestione del debito pubblico e l'operatività in strumenti finanziari derivati anche in termini di strutture tecniche, modelli decisionali e *governance* alla luce della recente Sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 8770/2020.

Ad esito dei citati approfondimenti, saranno promosse possibili iniziative, anche di carattere legislativo, per migliorare la gestione del debito pubblico e l'operatività in strumenti finanziari derivati, anche in termini di strutture tecniche, modelli decisionali e di *governance*.

7. Istituzione del Sistema di segnalazione dei disservizi bancari, in collaborazione con la Guardia di Finanza.

Dal mese di marzo 2020 è stato in uso presso la Commissione, in via sperimentale, un sistema informatico di segnalazioni che ha permesso a cittadini e imprese di segnalare alla Commissione profili di criticità riscontrati nei rapporti con le banche e gli intermediari non

bancari, al fine di acquisire dati e informazioni di supporto all'individuazione delle strategie e attività della Commissione stessa.

L'istituzione di un sistema di segnalazione dei disservizi bancari ben si colloca nell'ambito delle competenze previste dalla legge n. 20 del 2019, istitutiva della Commissione, come meglio precisate e delineate dalla lettera del Presidente della Repubblica del 28 marzo 2019, che ne ha accompagnato la promulgazione. L'attività di raccolta e gestione delle segnalazioni, infatti, integra e rafforza la proficua collaborazione già in essere tra le Autorità competenti in materia bancaria e finanziaria, nel rispetto delle rispettive competenze previste per legge. Il rapporto di collaborazione rafforzato tramite l'istituzione del sistema di segnalazione consente alla Commissione di integrare il programma dei lavori qualora dalle segnalazioni emergano questioni di particolare rilevanza o criticità, di supportare le attività poste in essere dagli organi preposti alla vigilanza del sistema bancario e dei mercati finanziari, e di ottenere *feedback* circa l'efficacia di tali attività.

Il sistema è inizialmente nato per fornire un supporto alla rapida e corretta applicazione di misure adottate dal Governo e dal Parlamento per far fronte all'emergenza epidemiologica.

Si evidenzia che, in media, sono state gestite circa 200 segnalazioni su base mensile.

Gli esiti dell'attività di gestione delle segnalazioni, e le relative statistiche, hanno fornito lo spunto e costituito il presupposto per avviare numerose iniziative della Commissione, fra le quali si evidenziano: il ciclo di audizioni in materia di sofferenze bancarie, volto ad approfondire i modelli di business degli operatori del mercato degli NPL/UTP; il ciclo di audizioni sulle criticità nei rapporti tra sistema bancario e gli operatori del gioco legale; il ciclo di audizioni sul Fondo Indennizzo Risparmiatori (FIR); varie richieste di chiarimenti e relazioni scritte. Ulteriori iniziative della Commissione sono in corso di definizione, sempre traendo spunto dagli esiti dell'attività svolta del sistema in questione.

Dopo una fase iniziale in cui le segnalazioni riguardavano sostanzialmente prestiti garantiti e moratorie, nel corso dei mesi le fattispecie oggetto di segnalazione hanno iniziato a riguardare diverse e ulteriori tipologie di criticità (segnalazione centrale rischi, gestione NPL/UTP, problematiche relative a pagamenti, problematiche riconducibili più in generale ai finanziamenti bancari, *etc.*).

In considerazione di taluni limiti tecnici del sistema sperimentale, del considerevole quantitativo delle segnalazioni ricevute, della progressiva estensione del relativo oggetto e dell'atteso aumento del numero di segnalazioni a causa del perdurare e dell'intensificarsi della situazione generale di crisi economica, è emersa la necessità di progettare un nuovo sistema di segnalazione. Si è valutato che le modifiche dovessero riguardare non solo l'aspetto informatico, ma anche quello organizzativo e della specializzazione del personale addetto alla gestione del sistema.

Si è ritenuto quindi, su iniziativa della Presidente della Commissione e previa autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza della Commissione, di avviare contatti con la Guardia di Finanza, alla quale è stato chiesto di collaborare nella gestione del nuovo sistema di segnalazione, anche tramite assegnazione di personale specializzato. L'iniziativa è

stata accolta con favore e si è concretizzata nella redazione di appositi documenti d'intesa.

A tale proposito si rappresenta come i documenti d'intesa per l'istituzione del nuovo sistema di segnalazione dei disservizi bancari siano stati approvati dall'Ufficio di presidenza della Commissione nella riunione del 12 maggio 2021, sottoscritti – dalla Presidente Carla Ruocco, per conto della Commissione, e dal Generale C.A. Giuseppe Zafarana, per conto della Guardia di Finanza – il 30 giugno 2021 e, quindi, ratificati dalla Commissione nella seduta del 1° luglio 2021.

Lo scorso 18 novembre 2021, è stato, pertanto, rilasciato in esercizio il nuovo sistema di segnalazione; un servizio gratuito per raccogliere le segnalazioni dei cittadini che hanno difficoltà con il sistema bancario ed avviare, con il coinvolgimento diretto della Guardia di Finanza, le iniziative di competenza finalizzate alla tutela sostanziale del risparmio *ex* articolo 47 della Costituzione.

Il *link* per effettuare le segnalazioni è disponibile sul sito web della Camera dei deputati, nella sezione dedicata alla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario.

8. Approfondimenti sulle più recenti vicende delle Banche popolari venete.

La Commissione ha svolto un ciclo di audizioni in merito alle più recenti vicende che hanno riguardato le Banche popolari venete (Veneto Banca e Banca popolare di Vicenza). A tal fine, nella seduta del 26 gennaio 2021, ha ascoltato il Procuratore della Repubblica reggente di Treviso Massimo De Bortoli; il 9 marzo 2021, il Procuratore Capo della Repubblica di Vicenza, Lino Giorgio Bruno e i Sostituti procuratori Gianni Papeschi e Luigi Salvadori; il 23 marzo 2021, i Commissari liquidatori di Veneto Banca, Giuseppe Vidau, Alessandro Leproux e Giuliana Scognamiglio, con particolare riferimento allo stato della procedura di liquidazione coatta amministrativa; il 30 marzo 2021 Commissari liquidatori di Banca popolare di Vicenza, Claudio Ferrario, Giustino Di Cecco e Francesco Schiavone Panni, sempre in merito allo stato della procedura di liquidazione coatta amministrativa; infine nella seduta del 13 aprile 2021 è stato audito Giovanni Schiavon, *ex* Presidente del Tribunale di Treviso ed *ex* amministratore di Veneto Banca.

La Banca Popolare di Vicenza, presieduta per vent'anni da Gianni Zonin, e Veneto Banca, gestita sostanzialmente dall'amministratore delegato e direttore generale Vincenzo Consoli, non erano quotate.

Come emerso dalle audizioni, nel settembre 2008 con il crac di Lehman Brothers i mercati finanziari di tutto il mondo sono crollati: le azioni di tutte le banche quotate sono precipitate; in tale contesto storico i soci della BpVi erano compiaciuti per la scelta fatta a suo tempo dal Presidente Gianni Zonin di non aver quotato la banca: « *Tutte le banche in Borsa sono crollate – era il ragionamento trionfalistico degli azionisti – e noi siamo sempre attorno ai 60 euro* »; sicché sino all'anno 2013 si è protratta l'errata percezione del reale valore delle azioni in capo agli azionisti della banca, nonostante diversi addetti del settore fossero comunque consapevoli del fatto che il valore delle azioni di BpVi e di Veneto Banca era sopravvalutato.

Parimenti atipico si è rivelato l'aumento di capitale sociale di BpVi (di circa un 1 miliardo di euro) volto, tra l'altro, all'acquisizione di Veneto Banca atteso che negli anni – al di là di delle valutazioni sulla possibile fusione – si sono registrate diverse operazioni di collocamento di azioni da parte BpVi in contesti di operazioni di affidamento (finanziamenti c.d. baciati) per recuperare liquidità sul mercato *retail* finalizzate – tra l'altro – alla potenziale operazione di fusione con Veneto Banca.

In tale contesto anomalo, nonostante il significativo incremento degli NPL – che avrebbero dovuto richiedere significative rettifiche di bilancio – la banca continuava a realizzare operazioni bacciate nei confronti della clientela bancaria con percezione e convinzione, da parte dei risparmiatori e azionisti di BpVi, che le azioni della stessa banca fossero « *equiparabili* » ai libretti postali.

Con le modifiche del quadro normativo nell'anno 2014 e, in particolare, con l'istituzione del Meccanismo di Vigilanza Unico (SSM) che sarebbe diventato pienamente operativo dal 1° novembre 2014, la Banca d'Italia e la BCE hanno avviato un processo di revisione della qualità degli attivi dei principali gruppi bancari (incluse Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza), il cosiddetto *Asset Quality Review*, nonché un esercizio di stress test funzionale a valutare l'eventuale carenza di patrimonio in scenari avversi (il cosiddetto *Comprehensive Assessment*).

In relazione a questi esercizi di valutazione e verifica degli attivi da parte delle Autorità di vigilanza prudenziale, le banche hanno avviato nei primi mesi del 2014 importanti operazioni di rafforzamento patrimoniale. In particolare, nel 2014 le due banche venete hanno deliberato aumenti di capitale, rispettivamente, per circa 700 milioni di euro, Banca Popolare di Vicenza, e per circa 500 milioni di euro, Veneto Banca.

Ulteriori criticità sono emerse con l'entrata in vigore della riforma che nel 2016 ha imposto la trasformazione in società per azioni alle banche popolari con oltre 8 miliardi di euro di attivo e con la richiesta della BCE alle due banche, risalente invero al 2015, di deliberare ulteriori ingenti operazioni di aumento di capitale. Tali operazioni, finalizzate anche alla trasformazione in Spa e alla quotazione in borsa, sono state deliberate nella prima parte del 2016 (circa 1 miliardo di euro per Veneto Banca e 1,5 miliardi di euro per Banca Popolare di Vicenza).

Entrambe le operazioni sollecitate non si sono perfezionate in ragione del ridotto numero di adesioni sicché, il 23 giugno 2017, la Banca Centrale Europea ha dichiarato lo stato di « *dissesto o rischio di dissesto* » per Veneto Banca S.p.A. e Banca Popolare di Vicenza S.p.A.

Lo stesso giorno il Comitato di Risoluzione Unico (CRU), Autorità Europea per la gestione della crisi delle banche, oltre a confermare la valutazione della BCE, ha ritenuto che l'avvio di una procedura di risoluzione (prevista dalla BRRD) non fosse nell'interesse pubblico ai sensi della normativa europea, con ciò dichiarando che la gestione dei passi successivi della crisi delle due banche sarebbe stata gestita al livello nazionale.

In virtù della predetta decisione da parte della BCE il Governo, e la Banca d'Italia, hanno deciso l'avvio della procedura di liquidazione

coatta amministrativa prevista dal Testo unico bancario e dal decreto-legge 25 giugno 2017, n. 99. Questa soluzione è stata preparata nell'arco di pochi giorni, dopo l'abbandono dell'ipotesi della ricapitalizzazione precauzionale, perseguita nei mesi precedenti.

Dall'analisi della documentazione acquisita e dalle audizioni svolte è emerso che le banche venete si sono trasformate nel giro di pochi anni — per il tramite di una serie di operazioni straordinarie, di acquisizioni di altre realtà bancarie in difficoltà e di complementari e contestuali operazioni di aumenti di capitale — da banche territoriali in realtà bancarie cosiddette sistemiche.

La loro veste giuridica di società cooperative, rette dal voto capitaro e non quotate, tipica del fine mutualistico, appariva del tutto idonea per società nel frattempo cresciute a dismisura, con decine di migliaia di soci sparsi su tutto il territorio nazionale.

È apparso altresì evidente come in un processo di crescita così « impetuoso » la *governance* interna non si sia evoluta adeguatamente, lasciando uno spazio eccessivo ad incontrastate figure di « capi azienda » che, anche a seguito del conclamarsi della crisi economica, hanno commesso errori di gestione e posto in essere condotte dolose per le quali sono ancora in corso procedimenti giudiziari (sentenza del Tribunale di Vicenza — appellata e proc. penale pendente avanti il Tribunale di Treviso).

Con riferimento alle indagini della Magistratura su Veneto Banca, sono emersi taluni fatti, meritevoli di ulteriore approfondimento, che potrebbero avere contribuito a determinare la prescrizione di alcuni reati a causa dei tempi necessari alla trasmissione dei fascicoli conseguente a conflitti di competenza territoriale fra le Procure coinvolte.

È interesse della Commissione fornire il proprio contributo al fine di evitare il ripetersi di fenomeni di risparmio tradito e, quindi, approfondire ulteriormente la cause del *default* delle banche venete, ivi compreso il ruolo svolto dalla vigilanza bancaria, nonché la possibilità di rafforzare, attraverso appositi interventi legislativi, l'operatività dell'ABF, Arbitro Bancario e Finanziario, e dell'ACF, Arbitro Controversie Finanziarie, per la tutela « effettiva » del risparmio.

9. Svolgimento di un'attività conoscitiva e di indagine in merito al Fondo Indennizzo Risparmiatori.

Con riferimento alla tutela effettiva dei risparmiatori, è apparso di fondamentale importanza prevedere una forma di monitoraggio periodico dello stato di attuazione della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e successive modificazioni, che ha istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze il Fondo Indennizzo Risparmiatori (FIR), con una dotazione iniziale di 525 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021.

Sul punto la Commissione ha acquisito la relazione scritta di un rappresentante politico del MEF, l'allora Sottosegretario di Stato Pier Paolo Baretta, datata 27 gennaio 2021, che evidenzia diverse criticità nell'erogazione degli indennizzi. Emerge, inoltre, la necessità di valutare eventuali modifiche normative, che possano rendere più snelle ed incisive le procedure, anche alla luce della recentissima sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sulla questione Tercas.

Il Fondo in questione è nato come risposta al diffuso clima di malessere determinatosi tra i soci, gli obbligazionisti e gli azionisti, in relazione alla messa in liquidazione di quattro banche (Banca Etruria, Banca Marche, CariFerrara e CariChieti) e alla cessione delle due venete (Popolare di Vicenza e Veneto banca).

I destinatari delle prestazioni del Fondo sono i risparmiatori, intendendosi come tali le persone fisiche, imprenditori individuali, anche agricoli o coltivatori diretti, organizzazioni di volontariato o associazioni di promozione sociale, di cui, rispettivamente, agli articoli 32 e 35 del codice del terzo settore (decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117) e microimprese, come definite dalla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003. Per indennizzare i risparmiatori, come già riportato, il Fondo è stato dotato di una copertura finanziaria complessiva di 1.575.000.000 di euro, per gli anni 2019-2021. La dotazione finanziaria del FIR è confermata secondo le disposizioni legislative originarie della legge n. 145/2018 e non ha, quindi, subito riduzioni.

La prestazione erogata dal Fondo varia, nel suo importo, a seconda dello strumento finanziario:

per gli azionisti l'indennizzo è pari al 30 per cento del costo d'acquisto, ovvero del prezzo medio in caso di più acquisti, inclusi gli oneri fiscali sostenuti durante il periodo di possesso delle azioni;

per titolari di obbligazioni subordinate, la percentuale di indennizzo è innalzata al 95 per cento, ivi inclusi gli oneri fiscali, del costo di acquisto delle stesse.

Sia per gli azionisti che per i titolari di obbligazioni subordinate, inoltre, la misura dell'indennizzo non può superare il limite massimo complessivo di 100.000 euro per ciascun avente diritto, ed è corrisposto al netto di eventuali rimborsi ricevuti a titolo di transazione con le banche o di ogni altra forma di ristoro, rimborso o risarcimento, nonché, quanto ai soli obbligazionisti, del differenziale cedole percepite rispetto a titoli di Stato di durata equivalente, calcolato dal Fondo Interbancario di Tutela del Deposito (FITD).

L'accesso alle prestazioni del FIR può avvenire tramite due procedure:

una procedura « *ordinaria* », subordinata alla valutazione, da parte della Commissione tecnica, del danno subito dai risparmiatori a causa delle violazioni massive del T.U.F. poste in essere dagli istituti di credito;

una procedura « *forfettaria* » riservata agli aventi diritto che dimostrino di possedere un reddito complessivo ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche inferiore ai 35.000 euro nell'anno 2018 (al netto di eventuali prestazioni di previdenza complementare erogate sotto forma di rendita) ovvero un patrimonio mobiliare di valore inferiore ai 100.000 euro.

Alla chiusura della finestra temporale di presentazione delle domande di accesso al FIR, sono risultati registrati oltre 92 mila utenti, e pervenute complessivamente n. 144.245 domande di indennizzo – di

cui l'87 per cento afferisce alla cosiddetta procedura forfettaria e il 13 per cento a quella ordinaria.

Tra le domande, oltre 140 mila sono state inviate da persone fisiche, mentre circa 2 mila da persone giuridiche. Sono pervenute anche 685 domande dall'estero. Quanto al numero degli strumenti finanziari contenuti nelle domande pervenute, si evidenzia che oltre 180 mila sono costituiti da azioni, mentre circa 21 mila da obbligazioni. È emerso che le adesioni sono state superiori al 70 per cento: per le quattro banche regionali, i ristori sono stati di circa 167 milioni di euro a fronte della liquidazione di più di 14.000 istanze sulle circa 16.000 pervenute. Per quanto riguarda le banche venete, gli obbligazionisti subordinati hanno presentato 8.090 istanze, per un importo complessivo poco sotto i 50 milioni di euro.

Quanto alle istanze di arbitrato giunte dai titolari di bond subordinati emessi dalle banche poste in liquidazione, su 1.770 richieste di arbitrato pervenute all'Anac, quelle che presentavano i requisiti richiesti dalla normativa (e quindi valutabili) sono state 1.685, l'80 per cento delle quali è stato accolto (1.357). Rispetto a una richiesta globale pari a 78,2 milioni di euro, i due Collegi arbitrali dell'Autorità anticorruzione hanno stabilito a favore dei detentori dei bond subordinati ristori per 44,4 milioni (56,8 per cento).

Per monitorare la concreta operatività del FIR, la Commissione ha svolto un ciclo di audizioni che ha coinvolto la Sottosegretaria di Stato al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Alessandra Sartore (4 maggio 2021), il Presidente della Commissione Tecnica che istruisce le pratiche del FIR, Gianfranco Servello (15 giugno 2021), nonché, su profili diversi di interesse del FIR, il Segretario generale dell'IVASS, Stefano De Polis (20 luglio 2021).

All'esito dell'attività di monitoraggio, risulta che, alla data del 30 novembre 2021 la Commissione tecnica ha definito n. 115.513 istanze, corrispondente al 80 per cento delle istanze complessivamente pervenute, per un importo complessivamente riconosciuto pari a circa 720 milioni di euro.

Con riferimento al numero e all'importo dei pagamenti effettuati, risultano complessivamente eseguiti n. 124.936 ordinativi secondari di pagamento per un totale di oltre 677 milioni di euro.

Tali dati testimoniano l'importante lavoro svolto dalla Commissione in termini di monitoraggio dell'operatività del FIR, di *moral suasion* nonché di effettiva tutela del risparmio.

10. Vicenda Game-Stop, Trading on line e finanza digitale.

Recentemente, sui mercati finanziari internazionali, si è verificato un fenomeno senza precedenti.

Come è noto, le quotazioni dei titoli dei mercati finanziari, in particolare di quelli azionari e della forma più semplice ed utilizzata di «riv» (i *futures*), si muovono per iniziativa e sotto la spinta dei grandi investitori. I piccoli investitori che agiscono autonomamente (i cosiddetti «retailers»), anche avvalendosi delle più recenti tecnologie informatiche (*traders on line*), muovendo ciascuno di essi piccole quantità e non essendo tra loro coordinati, non hanno invece la possibilità di influire sul prezzo degli strumenti finanziari.

Tuttavia, nel corso del mese di gennaio 2020, un significativo numero di *retailers*, attivi sulla piattaforma social «*Reddit*» e utilizzatori della *trading app* «*RobinHood*», ha iniziato ad acquistare le azioni della «*GameStop Corp*», contrastando le vendite allo scoperto che – con finalità ribassiste – un gruppo di *hedge funds* aveva iniziato ad effettuare sul titolo.

Questa azione ha prodotto un significativo aumento della volatilità e fluttuazioni dei prezzi, non previste né prevedibili dagli analisti tecnici, che si sono propagate su molti mercati, compresi gli indici azionari statunitensi (come il Nasdaq e l'S&P500).

Le peggiori conseguenze sono state subite proprio dagli «*Istituzionali*»: molti *hedge funds* e altri fondi di investimento che avevano aperto posizioni ribassiste, di fronte all'improvviso rialzo hanno dovuto chiudere le loro posizioni in perdita. Di conseguenza, occorre ricordarlo, hanno subito ingenti perdite anche i soggetti che avevano affidato i loro capitali e risparmi ai predetti fondi.

Appare ragionevole ritenere che questa attività congiunta dei piccoli «*traders*», che stanno iniziando a coordinarsi sui *social media* per diventare influenti sulle quotazioni, possa ripetersi in futuro. Occorre, quindi, domandarsi quali possano essere gli auspicabili interventi di regolamentazione per un regolare svolgimento dei mercati finanziari.

La vicenda «*GameStop*», con le implicazioni appena descritte, appare rientrare negli ambiti di competenza della Commissione, che ha il compito, tra l'altro, di indagare su fenomeni, vicende e circostanze che possano determinare, direttamente o indirettamente, un rischio per il risparmio, anche attraverso fenomeni che influenzano la stabilità dei mercati finanziari.

È noto, infatti, come circa il 95 per cento delle persone che, attratte dalla falsa prospettiva di facili guadagni, approcciano il *trading online* senza alcuna adeguata preparazione, subiscano perdite. Le perdite diventano, poi, rovinose per quei soggetti, non pochi, che sviluppano una sorta di ossessione per il *trading*, del tutto analoga alla «*ludopatia*».

In questo contesto, come lamentato anche da CONSOB in una sezione dedicata del suo sito *internet*, si inserisce una moltitudine di *brokers* stranieri senza scrupoli che, pur privi della prescritta autorizzazione, riescono comunque ad attuare in Italia campagne pubblicitarie molto aggressive e persuasive (tramite telefono, email e internet), offrendo leve irragionevoli (anche 1:1000) e *bonus* di ogni genere, pur di attrarre nuovi clienti.

Si tratta, per di più, di *brokers market makers* che non forniscono le quotazioni ufficiali dei mercati regolamentati ma si limitano a riprodurre tali quotazioni, anche offrendo un particolare strumento derivato ad alto rischio che si chiama CFD (*Contract for difference*). In sostanza, questi *brokers* non si pongono quali intermediari tra clienti e mercati, ma quotano essi stessi gli strumenti finanziari, dichiarando che le loro quotazioni corrispondono a quelle ufficiali. In realtà, sembra che non sempre vi sia tale corrispondenza, facendo sorgere il dubbio che, talvolta, le quotazioni siano «*alterate*» al fine di generare maggiori perdite per i clienti. Dubbio alimentato dal fatto che, con evidente conflitto di interessi, il guadagno dei *brokers market makers*,

che quotano essi stessi gli strumenti finanziari senza operare da intermediari, coincide con le perdite dei clienti.

Al contrario, i *brokers* non *market makers* dovrebbero essere più affidabili, perché si pongono quali intermediari tra clienti e mercati regolamentati, limitandosi a collocare gli ordini dei clienti su tali mercati e guadagnando sulle commissioni pagate dai clienti sugli ordini eseguiti, al netto dei costi di borsa. Questi *brokers*, quindi, non sono in conflitto di interesse con i loro clienti: anzi, hanno interesse a che costoro rimangano il più possibile sul mercato, per continuare a guadagnare sulle commissioni. A tal fine, offrono spesso corsi di formazione tenuti da analisti tecnici dei mercati finanziari e da traders qualificati.

Traendo spunto dalla vicenda « *GameStop* », l'attività di studio della Commissione si è estesa ad un fenomeno strettamente connesso e ormai dilagante nei mercati finanziari: il *Trading online* (TOL), al fine di approfondirne disciplina, criticità e prospettive.

Da ultimo è emersa la necessità di un'attività di approfondimento sulle strategie e sulle recenti proposte legislative della Commissione Europea in materia di finanza digitale e, più in generale, sui profili di attenzione e sulle opportunità derivanti dal *Fintech* per gli emittenti e il risparmio nazionale.

La Commissione ha ritenuto di iniziare l'attività conoscitiva in materia con tre successive audizioni di Maria Antonietta Scopelliti, Segretaria generale della CONSOB (25 maggio, 8 giugno e, specificamente sul tema della finanza digitale, 6 luglio 2021), al fine di illustrare alla Commissione le principali tematiche d'interesse, anche nell'ottica di una proficua collaborazione finalizzata all'individuazione, ove necessario, di interventi normativi che possano regolare i cambiamenti in atto nei mercati dei servizi finanziari, in termini di diffusione di modelli di *business*, di servizi e di prodotti innovativi nonché fornire all'Istituto idonei strumenti per la tutela degli investitori e per l'efficienza e la trasparenza del mercato dei capitali.

Il 16 novembre 2021 è stato altresì audito il Presidente di Borsa italiana spa, Prof. Andrea Sironi, per approfondire le strategie in materia di finanza digitale e comprendere i profili di attenzione e le opportunità derivanti dal *Fintech* nonché il fenomeno « *GameStop* » e l'impatto prodotto dal *trading online* sui mercati finanziari e sul risparmio.

Le audizioni, nel loro complesso, hanno confermato che il *Fintech* rappresenta un grande fattore di sviluppo, suscettibile di far progredire interi settori dell'industria, di condizionare le interazioni tra gli individui, e l'azione della Pubblica Amministrazione soprattutto alla luce della pandemia di COVID-19 che ha amplificato la tendenza, da parte dei consumatori e delle imprese, all'utilizzo dei servizi finanziari digitali.

Dalla documentazione trasmessa alla Commissione è emerso altresì che la presenza degli investitori *retail* sul mercato azionario di Borsa Italiana – sia mediante operatività diretta sia mediante ordini trasmessi ai propri intermediari – si attesta stabilmente e mediamente tra il 25 per cento-30 per cento degli scambi nel corso degli anni 2020-2021, con punte che salgono oltre il 75 per cento sui titoli di minore capitalizzazione o su titoli interessati da fenomeni di elevata volatilità.

L'elevata presenza di investitori al dettaglio nei mercati domestici impone, pertanto, di cogliere le significative opportunità derivanti dal Fintech, soprattutto con riferimento alle PMI, per avvicinarle ai mercati di capitale ed agevolarne il *funding* e l'irrobustimento patrimoniale, ma anche di prevedere, gestire e, se del caso, vietare l'assunzione di rischi eccessivi.

Si è ritenuto parimenti opportuno approfondire gli strumenti di repressione dell'abusivismo: in tal senso l'articolo Art. 7-*octies* del TUF (*Poteri di contrasto all'abusivismo*) attribuisce taluni poteri alla Consob tra cui il potere di « *ordinare ai fornitori di connettività alla rete internet ovvero ai gestori di altre reti telematiche o di telecomunicazione, o agli operatori che in relazione ad esse forniscono servizi telematici o di telecomunicazione, la rimozione delle iniziative di chiunque nel territorio della Repubblica, attraverso le reti telematiche o di telecomunicazione, offre o svolge servizi o attività di investimento senza esservi abilitato* ». Sembrerebbe, infatti, che alcune imprese di investimento stabilite in Europa, operanti in regime di libera prestazione di servizi in Italia, violino, in tutto o in parte (assenza di meccanismi di stop&loss, leva oltre 400 per cento, ecc.), le misure di divieto e restrizione adottate dalla Consob in materia di opzioni binarie e Contratti per Differenza (CFD).

In conclusione, le attività di approfondimento svolte in materia dalla Commissione evidenziano la necessità di definire una cornice normativa comune ed armonizzata per gestire le innovazioni derivanti dal *fintech*, per limitare i possibili fenomeni di risparmio tradito nonché gli eventuali arbitraggi normativi.

Per la prima volta, infatti, l'Italia si è dotata di una *sandbox* regolamentare, uno spazio protetto dedicato alla sperimentazione digitale nei settori bancario, finanziario e assicurativo. La sperimentazione consentirà agli operatori FinTech di testare soluzioni innovative, in costante dialogo con le autorità di vigilanza: Banca d'Italia, Consob, IVASS.

La Commissione valuta positivamente tale iniziativa e sta monitorando con costante attenzione tale spazio di sperimentazione.

11. Gioco legale e sistema bancario.

All'esito dell'audizione, svoltasi il 19 aprile 2021, del Direttore generale dell'Abi, Giovanni Sabatini, la Commissione ha ritenuto opportuno audire in data 17 maggio 2021 alcuni rappresentanti di vertice di UniCredit (Andrea Casini), di Banca Nazionale del Lavoro (Andrea Munari) e di ICCREA Banca Spa (Eugenio Adamo), in merito a talune criticità, rilevate tramite il sistema sperimentale di segnalazione, nei rapporti fra il sistema bancario e gli operatori del settore del gioco legale.

Nel corso delle audizioni è emerso come l'assetto normativo in materia di antiriciclaggio (in particolare, le disposizioni della Banca d'Italia) ponga il settore del gioco e delle scommesse tra quelli particolarmente esposti al rischio di riciclaggio, nonostante il presidio dello Stato sia garantito dall'adozione di un modello amministrativo incentrato sulla concessione di un servizio.

Le aziende del gioco d'azzardo, infatti, hanno potuto segnalare attraverso la piattaforma *web* dedicata, diverse problematiche nelle relazioni

con gli istituti finanziari e, nello specifico, hanno lamentato la mancata concessione di prestiti garantiti dallo Stato, il diniego di apertura di nuovi rapporti bancari, l'unilaterale chiusura di conti correnti da parte degli istituti bancari nonché il diniego di fidejussioni.

Sul punto si sta valutando di promuovere con le associazioni di categoria, la Banca d'Italia e l'ADM la definizione di un protocollo per tener conto delle peculiarità del settore e consentire agli operatori bancari di dare il necessario supporto ad un settore presidiato dallo Stato.

