

Commissione Parlamentare di inchiesta  
sul sistema bancario e finanziario

## **Iniziativa della Task Force per la liquidità del sistema bancario nell'emergenza sanitaria**

Audizione del Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria  
e finanziaria della Banca d'Italia

Paolo Angelini

e del Capo del Servizio Stabilità finanziaria della Banca d'Italia

Giorgio Gobbi

Palazzo dei Gruppi parlamentari

Roma, 15 aprile 2020



Gentile presidente Ruocco, egregi rappresentanti della Commissione d’Inchiesta sul sistema bancario, desideriamo ringraziarvi per la decisione di avviare il vostro lavoro con questa audizione sulla crisi economica scatenata improvvisamente dalla diffusione del Covid-19. L’emergenza è in primo luogo umana e sanitaria, ma ha importanti implicazioni per il sistema finanziario, che al tempo stesso rappresenta uno dei principali canali attraverso cui si esplica l’azione di contrasto messa in atto dal Governo e dalle istituzioni sul fronte economico. In quanto segue presenteremo brevemente il quadro dell’economia del paese all’avvio della crisi, e le misure adottate dal Governo italiano; illustreremo i principali filoni di azione della Banca d’Italia; daremo conto del nostro impegno in seno alla Task Force.

## **1. L’economia italiana e l’emergenza provocata dall’epidemia da Covid-19**

### *1.1 La situazione finanziaria fino allo scorso febbraio*

All’avvio dell’emergenza sanitaria l’economia italiana non si era ancora interamente ripresa dalla doppia recessione degli scorsi decenni ed era in sostanziale stagnazione. Pure in questo contesto, le condizioni finanziarie di famiglie e imprese erano complessivamente solide e le banche, che avevano superato una lunga fase di difficoltà, stavano rafforzando i propri bilanci.

Nel confronto internazionale le famiglie italiane continuano a essere caratterizzate da un basso livello di indebitamento (figura 1), soprattutto in ragione del volume contenuto dei mutui per l’acquisto di abitazioni. Il debito è concentrato presso le famiglie che, almeno fino a prima della crisi, avevano maggiore capacità di sopportarne gli oneri: tre quarti dei prestiti complessivi erano stati contratti dalla metà delle famiglie con redditi più elevati. Negli ultimi anni si era fortemente ridotto il numero delle famiglie che ogni anno

non erano in grado di ripagare i debiti contratti verso gli intermediari creditizi: nel 2019 i nuovi crediti deteriorati sono stati pari all'1 per cento dei prestiti in *bonis*, il valore più basso da quando si dispone di serie statistiche coerenti (figura 2). Si stima che il numero di famiglie indebitate e vulnerabili a shock di natura economica e finanziaria alla fine del 2019 fosse circa il 9 per cento del totale delle famiglie indebitate; ad esse faceva capo il 12 per cento del debito complessivo del settore. Si tratta di valori inferiori a quelli osservati prima della crisi del debito sovrano (11,5 e 17 per cento, rispettivamente, nel 2010).

Alla vigilia dell'epidemia il settore delle imprese era in condizioni finanziarie molto più solide rispetto al periodo precedente la grande crisi del 2008-12. La leva finanziaria (misurata come la quota del debito sul totale delle passività finanziarie), alla fine dello scorso anno, era inferiore di 10 punti percentuali rispetto al 2007 (figura 3), i margini di redditività erano storicamente elevati e le scorte di liquidità erano molto ampie, circa il 20 per cento del PIL (13 per cento nel 2007).

Le banche avevano compiuto significativi progressi nel risanamento dei bilanci, anche grazie alle riforme regolamentari e all'azione delle autorità di vigilanza. Il capitale di migliore qualità in rapporto agli attivi ponderati per il rischio era più del doppio rispetto al 2007, nonostante le ingenti perdite subite a seguito della doppia recessione (figura 4). Alla fine del 2019 i prestiti deteriorati sul totale dei finanziamenti, al netto delle rettifiche di valore, erano scesi al 3,3 per cento (dal massimo del 9,8 per cento nel 2015; figura 5). Il tasso di copertura si collocava attorno al 54 per cento, contro il 46 per cento in media nell'area dell'euro (figura 6). L'incidenza dei prestiti alle imprese più rischiose si è significativamente ridotta dal 2011 (figura 7), riflettendo sia il rafforzamento finanziario del settore produttivo sia politiche di erogazione prudenti da parte delle banche. Il rapporto tra costi e ricavi era sceso al 65 per cento (dal 74 per cento nel 2015).

## *1.2 L'avvio della pandemia*

Il diffondersi del contagio in Cina nei primi mesi di quest'anno aveva avuto come principale effetto diretto il crollo dei flussi turistici da quel paese e creato alcune difficoltà di approvvigionamento di beni intermedi importati. Gli effetti sono esplosi con la comparsa del virus sul nostro territorio e le conseguenti disposizioni di contenimento necessarie per limitare il contagio.

I primi effetti della diffusione della pandemia si sono manifestati sui mercati finanziari internazionali e italiano con un repentino aumento dell'avversione al rischio e un deterioramento delle condizioni di liquidità. Tra il 20 febbraio e il 9 aprile l'indice generale della borsa italiana è diminuito del 30 per cento (-24 per cento in media tra i principali listini dell'area dell'euro). Dal 20 febbraio il differenziale di rendimento tra i nostri titoli di Stato decennali e quelli tedeschi è rapidamente aumentato fino a raggiungere 280 punti base il 17 marzo (figura 8; in tale data a livello infragiornaliero si è registrato un picco di 320 punti). Con il varo del programma di acquisti da parte della BCE e l'avvio degli interventi sul mercato dei titoli di Stato della Banca d'Italia per conto dell'Eurosistema l'aumento si è ridimensionato; oggi i rendimenti del BTP decennale sono superiori di circa 70 punti base rispetto al 20 febbraio. Dall'inizio di aprile le condizioni sui mercati finanziari hanno beneficiato anche dei primi segnali di miglioramento del quadro epidemiologico.

Le conseguenze più gravi interessano, tuttavia, l'economia reale. Gli indicatori ad alta frequenza utilizzati per l'analisi congiunturale concordano nel suggerire un calo dell'attività economica di proporzioni eccezionali in tutto il mondo. In Italia, a marzo i consumi di elettricità e di gas nel settore industriale si sono ridotti di circa il 15 per cento rispetto a un anno prima. Gli indici del clima di fiducia delle imprese e dei responsabili degli acquisti sono scesi bruscamente nel comparto manifatturiero, sono diminuiti al minimo storico nei servizi e nelle costruzioni; un simile calo si registra negli indicatori di fiducia delle famiglie, in particolare sulle prospettive economiche personali, su quelle del paese, sui riflessi occupazionali. Andamenti analoghi si sono registrati nei maggiori paesi dell'area dell'euro, dove la diffusione del contagio si è manifestata con alcune settimane di ritardo rispetto all'Italia. L'ISTAT ha sospeso le rilevazioni campionarie degli indicatori di fiducia per il mese di aprile, a causa di difficoltà connesse con l'epidemia.

Sulla base di nostre valutazioni, a marzo la produzione industriale avrebbe subito una contrazione pari a circa il 15 per cento. Maggiori dettagli sull'andamento della congiuntura economica nel corso del primo trimestre dell'anno saranno pubblicati sul Bollettino Economico della Banca d'Italia il 17 aprile.

L'impatto delle misure di contenimento della pandemia sul reddito disponibile delle famiglie e sulla disoccupazione dovrebbe essere mitigato dall'ampio ricorso alla cassa integrazione guadagni (CIG). L'aumento dell'incertezza e i vincoli alla mobilità graveranno comunque fortemente sui consumi privati. L'improvvisa riduzione – o per alcune categorie di lavoratori, il completo venire meno – del reddito può tradursi in difficoltà di rimborso dei debiti.

Il brusco calo delle vendite, al quale non corrisponde un'analogia riduzione dei costi a causa della inelasticità di alcune voci di spesa, sta causando un rapido deterioramento delle condizioni di liquidità delle imprese. Anche considerando l'effetto positivo di alcune delle misure contenute nel decreto "Cura Italia" (ampliamento della CIG e moratoria per le PMI) e supponendo un completo utilizzo delle linee di credito disponibili, nostre stime indicano che tra marzo e luglio il fabbisogno aggiuntivo di liquidità delle imprese possa raggiungere i 50 miliardi.

Le banche, in Italia come nel resto d'Europa, sono fortemente esposte alle conseguenze economiche della pandemia e ciò si è riflesso prontamente negli indicatori di mercato. Tra il 20 febbraio e il 9 aprile le quotazioni azionarie delle banche italiane sono calate in misura marcata (-40 per cento), una diminuzione simile a quelle delle altre banche europee, ma superiore a quella dell'indice di mercato (-30 per cento). Gli utili attesi per il 2020, pur rimanendo positivi per tutte le principali banche italiane quotate, sono stati ripetutamente rivisti al ribasso.

Le condizioni di finanziamento sui mercati obbligazionari sono significativamente peggiorate. Il rendimento medio sul mercato secondario dei titoli senior non garantiti emessi da banche italiane è aumentato di circa 210 punti base (110 punti base per i principali intermediari francesi e tedeschi). Le emissioni si sono progressivamente ridotte fino ad annullarsi in marzo. La posizione di liquidità del sistema rimane tuttavia solida: la politica monetaria accomodante della BCE e della Federal Reserve statunitense consente alle banche di continuare a rifinanziarsi in euro e in dollari in misura adeguata rispetto alle loro esigenze.

Lo shock macroeconomico generato dalla pandemia da Covid-19, a parità di altre condizioni, potrebbe generare un forte aumento del tasso di

deterioramento dei prestiti. Nel breve termine i provvedimenti legislativi sulle moratorie e sulla sospensione delle rate dei mutui per l'acquisto di abitazioni e gli interventi a sostegno dei redditi delle famiglie e della continuità aziendale delle imprese avranno l'effetto di contenere, anche in misura significativa, il flusso di prestiti deteriorati. Nel medio termine le ricadute dell'epidemia sulla qualità del credito dipenderanno dalla durata della recessione e dalla rapidità della ripresa.

La crisi conseguente all'emergenza sanitaria potrebbe accentuare le difficoltà che restavano in alcuni segmenti del sistema bancario, interrompendone il processo di rafforzamento. Ciò varrà a maggior ragione per quegli intermediari di piccole dimensioni e caratterizzati da un modello di business tradizionale che già prima dello scoppio dell'epidemia incontravano difficoltà a mantenere livelli di redditività soddisfacenti<sup>1</sup>.

Nel settore del risparmio gestito la volatilità dei mercati finanziari ha determinato un'accelerazione dei deflussi dai fondi comuni italiani specializzati nel comparto azionario, mentre i comparti obbligazionario e flessibile hanno registrato andamenti della raccolta meno negativi, anche rispetto a quanto visto in altri paesi. Nostre rilevazioni ad hoc indicano che i riscatti netti sono stati finora fronteggiati senza significative tensioni nella gestione della liquidità; nell'ultima settimana di marzo, si sono attenuati, sino a volgere in positivo o ad annullarsi per buona parte dei comparti, in connessione con gli interventi delle banche centrali e dei governi.

## **2. Le misure governative a sostegno del credito e della liquidità di imprese e famiglie**

Il governo è intervenuto a sostegno delle condizioni finanziarie delle famiglie e delle imprese dapprima con il DL n. 18 del 17 marzo 2020 e

---

<sup>1</sup> Cfr. l'Audizione della Vice Direttrice Generale della Banca d'Italia, Alessandra Perrazzelli, davanti alla VI Commissione (Finanze) della Camera dei Deputati, su "Esame del disegno di legge C. 2302, di conversione in legge del decreto-legge n. 142 del 2019, recante misure urgenti per il sostegno al sistema creditizio del Mezzogiorno e per la realizzazione di una banca di investimento", Roma, 9 gennaio 2020.

successivamente con il DL n. 23 dell'8 aprile 2020. La manovra è recente e assai articolata; la Banca d'Italia ha fornito un contributo sul DL n. 18<sup>2</sup>. Una discussione dettagliata di queste misure è fuori dallo scopo di questo intervento. Semplificando, le loro caratteristiche principali possono essere riassunte nei termini seguenti.

La principale misura in sostegno delle famiglie indebitate è il rafforzamento del Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa (c.d. Fondo Gasparrini) previsto dal DL n.18. Il Fondo prevede la sospensione per 18 mesi delle rate e un contributo per il pagamento degli interessi; l'accesso al Fondo è stato ampliato a favore dei lavoratori che abbiano subito una sospensione o una riduzione dell'orario di lavoro per effetto delle misure di emergenza adottate dal Governo<sup>3</sup>.

La norma dovrebbe contribuire a ridurre le tensioni finanziarie di fasce di mutuatari particolarmente esposte agli effetti negativi della crisi. L'incremento del contributo sul pagamento degli interessi sospesi rappresenta un miglioramento rispetto all'operatività precedente, in quanto il Fondo era tenuto a coprire solo la quota di interessi rappresentata dal tasso di riferimento, tipicamente l'IRS a 10 anni, che attualmente presenta valori prossimi allo zero.

Gli interventi a sostegno della liquidità delle imprese si concentrano su due strumenti: una moratoria straordinaria sui crediti in essere delle piccole e medie imprese (PMI); un ampio programma di garanzie pubbliche sui nuovi prestiti, che interessa tutte le classi dimensionali di imprese, dapprima introdotto con il DL n. 18 e successivamente rafforzato in misura considerevole dal DL n. 23.

---

<sup>2</sup> Cfr. la Memoria per la 5a Commissione Senato della Repubblica (Programmazione economica e Bilancio) su "Disegno di legge A.S. 1766, conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", Roma, 25 marzo 2020.

<sup>3</sup> La nuova norma estende, per un periodo di nove mesi dall'entrata in vigore del DL, l'accesso al Fondo ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti che hanno subito un calo significativo del proprio fatturato rispetto all'ultimo trimestre del 2019, e aumenta il contributo per gli interessi relativi alle rate sospese, innalzandolo al 50 per cento del totale. Ai fini dell'accesso al Fondo è stato eliminato il limite massimo di 30.000 euro certificato dall'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). Per far fronte alla maggiore operatività, al Fondo sono assegnate risorse pari a 400 milioni.

La moratoria straordinaria prevede la possibilità per le PMI e per le microimprese (inclusi i lavoratori autonomi) di ottenere dagli intermediari un “congelamento” dei prestiti revocabili o in scadenza fino alla fine del prossimo settembre e una sospensione, nello stesso periodo, dei pagamenti delle rate dei mutui (sia quota capitale sia quota interessi) e dei canoni di leasing. La misura si rivolge alle aziende che non abbiano esposizioni deteriorate alla data di entrata in vigore del decreto e che presentino temporanee carenze di liquidità dovute al diffondersi dell’epidemia. La norma prevede anche che una quota degli importi oggetto della moratoria sia coperta da una garanzia sussidiaria del Fondo Centrale di Garanzia (FCG) per le PMI, attraverso una sua Sezione speciale<sup>4</sup>.

Con il DL n. 23 la generalità delle imprese italiane ha accesso, fino a dicembre del 2020, a finanziamenti con garanzia a prima richiesta fornita dallo Stato agli intermediari. Per le PMI il programma è gestito dal FCG, la cui operatività è stata estesa anche nei confronti delle imprese con un numero di addetti fino a 499. La quota del finanziamento coperto dalla garanzia pubblica è innalzata al 90 per cento e per talune categorie di finanziamenti raggiunge il 100 per cento. Per le grandi imprese la garanzia è fornita tramite la SACE, i cui compiti sono ridefiniti, e per la quasi totalità delle imprese la copertura è anche in questo caso pari al 90 per cento.

Gli interventi varati dalla grande maggioranza dei paesi dell’area dell’euro sono accomunati dal ruolo centrale che il sistema finanziario gioca nel renderle efficaci. Nella maggior parte dei casi le misure più importanti prevedono moratorie e garanzie pubbliche sul credito, in linea con quelle adottate dal Governo italiano. Si registrano peraltro differenze molto significative tra paesi; l’analisi comparata è ancora in una fase preliminare.

I tempi necessari affinché le misure adottate dal Governo divengano efficaci sono diversi a seconda della loro natura. Le misure relative alle moratorie a favore delle imprese sono efficaci già dalla fine di marzo. Il numero delle domande è potenzialmente molto elevato, ma non implicano adempimenti complessi: possono accedere alle moratorie tutte le PMI che non abbiano

---

<sup>4</sup> La garanzia, di natura accessoria, copre una quota pari al 33 per cento dei seguenti importi: i) il maggiore credito utilizzato tra la data dell’entrata in vigore del decreto e il 30 settembre 2020; ii) i prestiti in scadenza che hanno beneficiato di un allungamento della durata; iii) le singole rate oggetto di sospensione.

posizioni deteriorate e che siano in grado di autocertificare una significativa riduzione del volume di attività dovuta alla pandemia da Covid-19. Il FCG farà fronte alle escussioni delle garanzie da parte degli intermediari per le insolvenze che si manifesteranno una volta terminato il periodo di moratoria. Lo stesso FCG ha il compito di gestire l'ampliamento delle garanzie pubbliche a favore delle PMI previsto dall'art. 49 del DL n. 18 e dall'art. 13 del DL n. 23. Anche in questo caso è presumibile che il numero delle richieste sia molto elevato. In passato il FCG ha mostrato buone capacità di far fronte a repentini aumenti di volumi operativi anche molto rilevanti, come ad esempio tra il 2008 e il 2009 quando l'ammontare dei prestiti garantiti raddoppiò. In questa circostanza l'incremento delle operazioni sarà verosimilmente molto maggiore di allora, ma la semplificazione delle procedure potrà contribuire a facilitare una gestione fluida del programma di aiuti. Infine, per quanto riguarda le garanzie previste all'art. 1 del DL n.23, se da un lato la SACE si troverà a gestire operazioni di natura diversa da quelle su cui ha raggiunto una comprovata efficienza, dall'altro gran parte dell'attività sarà concentrata presso le grandi imprese<sup>5</sup>, il cui numero è relativamente contenuto. La Task Force congiunta si adopererà per chiarire le tempistiche, al fine di evitare inutili aggravii burocratici per la clientela e gli intermediari.

### **3. L'azione della Banca d'Italia**

La Banca d'Italia opera su più fronti per contrastare gli effetti economici della pandemia. In quanto segue si darà conto delle principali aree di lavoro attivate in reazione all'emergenza<sup>6</sup>.

#### *3.1 La politica monetaria*

In marzo, il Consiglio direttivo della BCE ha introdotto misure monetarie decisamente espansive, con l'obiettivo di sostenere il credito a famiglie e imprese dell'area dell'euro, garantire condizioni di liquidità distese e intervenire in modo

---

<sup>5</sup> Le piccole e medie imprese possono rivolgersi alla SACE solo dopo aver esaurito la capacità di utilizzo della garanzia rilasciata dal FCG, pari a 5 milioni.

<sup>6</sup> Un quadro più ampio delle attività dell'Istituto in reazione all'emergenza sanitaria sarà contenuto nella Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia nel 2019, che verrà pubblicata alla fine di maggio.

flessibile sul mercato dei titoli pubblici e privati al fine di contrastare aumenti degli spread che danneggerebbero la trasmissione della politica monetaria.

Il Consiglio direttivo ha stabilito una dotazione aggiuntiva di 120 miliardi per acquisti di attività finanziarie nell'ambito del programma esistente (*Expanded Asset Purchase Programme*, APP) e avviato un nuovo programma di acquisto di titoli per l'emergenza pandemica (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP). Quest'ultimo programma può contare su una dotazione di 750 miliardi per condurre acquisti di titoli pubblici e privati in modo flessibile – nel tempo, tra tipologie di attività e tra paesi – al fine di contrastare la frammentazione dei mercati<sup>7</sup>. Il Consiglio direttivo si è dichiarato pronto ad adottare tutte le misure necessarie, nell'ambito del proprio mandato, per sostenere l'area dell'euro in questa crisi.

Come già detto, queste misure hanno immediatamente avuto un impatto molto positivo sulle condizioni dei mercati finanziari e sui rendimenti dei titoli di Stato, in particolare nel nostro paese (figura 8).

Il 7 aprile il Consiglio ha annunciato un significativo allentamento dei criteri di idoneità e delle misure di controllo dei rischi applicati alle attività conferibili a garanzia (c.d. collaterale) delle operazioni di rifinanziamento della banca centrale. Le misure sono finalizzate a facilitare l'accesso delle banche al finanziamento e a sostenere il credito a imprese e famiglie. Nostre stime preliminari, basate sul collaterale attualmente conferito in garanzia dalle controparti italiane, indicano che l'allentamento consentirebbe circa 30 miliardi di euro di maggiori finanziamenti (circa il 10 per cento del valore attuale). Sebbene nel loro complesso le banche italiane possano al momento contare su un'ampia dotazione di collaterale, la Banca d'Italia sta effettuando autonomi approfondimenti con l'obiettivo di ampliarne ulteriormente la disponibilità<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Le misure includono anche nuove operazioni di rifinanziamento a più lungo termine (Longer-Term Refinancing Operations, LTRO) a un costo pari alla media del tasso sui depositi presso la banca centrale in vigore durante l'operazione (attualmente negativo al -0,5 per cento) e un allentamento delle condizioni applicate alle operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine (TLTRO3). È stato inoltre innalzato fino a circa 3.000 miliardi di euro l'ammontare complessivo di fondi che le controparti possono ottenere (211 miliardi per le sole controparti italiane).

<sup>8</sup> In particolare, si sta valutando l'estensione del novero delle attività stanziabili nell'ambito dello schema nazionale degli Additional Credit Claims, per includere i prestiti erogati a famiglie e piccole e medie imprese, inclusi i lavoratori autonomi, assistiti dalla garanzia statale concessa per far fronte all'emergenza pandemica.

Nel complesso l'intervento della politica monetaria ha avuto un ruolo determinante nel riportare ordine sui mercati. Sono in tal modo state poste le premesse per l'azione dei governi e delle istituzioni europee, a cui spetta il ruolo principale nella gestione della crisi.

La Banca d'Italia opera sui mercati secondari italiani, incluso quello dei titoli di Stato, nell'ambito dei programmi di acquisto di attività finanziarie dell'Eurosistema. Il valore dei titoli pubblici italiani acquistati nell'ambito dell'APP ammontava a 382 miliardi di euro alla fine del mese scorso, di cui 346 acquistati dalla Banca d'Italia e iscritti nel suo bilancio. Dal 26 marzo, ulteriori interventi vengono effettuati nell'ambito del PEPP.

### *3.2 La vigilanza prudenziale*

Le autorità di vigilanza internazionali, europee e nazionali si sono mosse su più fronti.

In primo luogo, il Comitato di Basilea, l'Autorità Bancaria Europea (*European Banking Authority*, EBA) e il Meccanismo di Vigilanza Unico (*Single Supervisory Mechanism*, SSM) hanno sfruttato al massimo alcuni elementi di flessibilità presenti nella regolamentazione prudenziale. È stato chiarito che le riserve di capitale (micro e macroprudenziali) e di liquidità al momento disponibili presso le banche possono essere utilizzati per non far mancare il credito all'economia e per far fronte alle perdite connesse con l'inevitabile aumento della rischiosità dei prestiti. Tali riserve sono state infatti concepite dal regolatore proprio per far fronte a situazioni eccezionali come quella che stiamo affrontando.

Un'altra area interessata è quella della classificazione dei crediti e del calcolo degli accantonamenti. È stato precisato che le moratorie (sia quelle previste per legge, sia quelle adottate volontariamente dal settore bancario) non comportano l'automatica riclassificazione dei crediti tra quelli in bonis ma oggetto di concessioni (*forborne exposures*) né tantomeno tra quelli deteriorati. Sul fronte contabile, è stato chiarito che l'accesso alle moratorie non determina automaticamente un incremento significativo del rischio di credito (cioè il passaggio dallo "stadio 1" allo "stadio 2" della classificazione prevista dal principio IFRS 9). Le autorità hanno anche dato indicazioni alle banche sulle modalità di applicazione del principio contabile IFRS 9 per attenuare i possibili

effetti prociclici nel calcolo delle rettifiche di valore sui crediti. Hanno inoltre raccomandato alle banche che non lo hanno ancora fatto di avvalersi del regime transitorio introdotto con l'entrata in vigore dell'IFRS 9, previsto proprio allo scopo di attenuare l'impatto sul patrimonio di vigilanza di eventi impreveduti. Tale disciplina transitoria è stata anche modificata dal Comitato di Basilea per consentire, alle giurisdizioni che se ne vorranno avvalere, di diluire gli impatti delle nuove rettifiche di valore su un periodo più lungo e con meccanismi di maggior favore rispetto a quelli attualmente previsti; per essere recepita in Europa, tale modifica richiederà un intervento sul Regolamento che disciplina i requisiti prudenziali di banche e imprese di investimento (Regolamento (UE) N. 575/2013).

Per il sistema bancario italiano i chiarimenti in materia di capitale consentono alle banche di “tirare” su risorse patrimoniali per un ammontare pari a quasi quattro punti percentuali di CET1 ratio (il rapporto tra il capitale di qualità primaria e le attività ponderate per il rischio). Il capitale così liberato dovrà essere utilizzato per sostenere l'economia mantenendo intatta la robustezza del sistema, non per accrescere in questo momento i pagamenti ad azionisti e manager. Un ulteriore fronte di intervento ha quindi riguardato le politiche dei dividendi. L'EBA, l'SSM e, per le banche sotto la sua supervisione diretta, la Banca d'Italia, hanno raccomandato agli intermediari di non assumere alcun impegno irrevocabile per il pagamento dei dividendi per gli esercizi finanziari 2019 e 2020, di astenersi da riacquisti di azioni proprie miranti alla remunerazione degli azionisti e di utilizzare la massima prudenza nella definizione delle politiche di remunerazione. Ciò consente di conservare al massimo il capitale, mai come adesso prezioso, all'interno del sistema bancario. Analoghe decisioni sono state prese anche da altre autorità, come quelle assicurative.

La richiesta di posporre i dividendi ha fatto sì che i profitti del 2019 che le banche avevano programmato di distribuire agli azionisti (circa 5,5 miliardi, pari a un ulteriore mezzo punto percentuale di CET1 ratio) rimangano per il momento all'interno del sistema bancario. Per le banche che hanno deciso di posporre la distribuzione dei dividendi senza capitalizzare gli utili, la vigilanza si è riservata di adottare nuovi provvedimenti alla luce dell'evoluzione della pandemia e della situazione economica.

Un'altra linea di azione consiste nel concedere proroghe alle banche per gli adempimenti previsti dalla normativa di vigilanza e per alcuni obblighi

di segnalazione per il tempo necessario a tornare alla normalità, in modo da permettere agli intermediari di continuare a svolgere la loro attività, garantendo continuità operativa e ordinato funzionamento.

La Banca d'Italia si è impegnata per l'adozione di questi interventi, che incentivano quanto più possibile il sistema finanziario a sostenere l'economia in questa fase di grave difficoltà.

A fronte di questi interventi prosegue l'attività mirante a preservare la robustezza degli intermediari. A tal fine si sono intensificati momenti di confronto e dialogo e sono state avviate specifiche richieste di informazioni sulle azioni poste in essere per affrontare la crisi. Per le banche che già presentavano elementi di fragilità, è possibile che le azioni poste in essere dal Governo e dalle autorità di vigilanza non siano sufficienti a permettere loro di sostenere le conseguenze economiche della pandemia. Sarà necessario, in questi casi, al pari di quanto fatto per le altre imprese, valutare tempestivamente la possibilità di indirizzare il sostegno pubblico per favorire processi aggregativi anche degli intermediari di minore dimensione e maggiormente a rischio.

### *3.3 La tutela della clientela*

Un terzo fronte di impegno della Banca d'Italia riguarda l'attività di controllo e di indirizzo degli intermediari nell'ambito della funzione di tutela della clientela<sup>9</sup>. La necessità di confrontarsi con la novità e la varietà degli strumenti previsti dai provvedimenti del Governo, il repentino succedersi di interventi normativi, il conseguente continuo aggiornamento delle procedure e le inevitabili incertezze interpretative possono determinare ritardi, dovuti anche a tempi tecnici, nell'attuazione delle misure.

In questa fase così delicata per il Paese è stato necessario potenziare i canali di ascolto, per individuare problemi, soddisfare le esigenze di informazioni e chiarimenti e individuare possibili spazi d'azione. La Banca d'Italia si avvale di numerose fonti informative.

---

<sup>9</sup> A seguito di una ristrutturazione organizzativa in corso di attuazione, la funzione di tutela sarà svolta da un nuovo dipartimento, separato da quello che cura la vigilanza prudenziale.

Un primo canale è costituito dalle segnalazioni (“esposti privatistici”: lamentele, reclami e richieste di chiarimento) inviate dai clienti degli intermediari. Le strutture preposte alla tutela si attivano a fronte di ciascuna segnalazione per agevolare il dialogo tra intermediari e clienti e favorire la risoluzione dei problemi. Da metà marzo è stato avviato un controllo continuo dedicato alle segnalazioni legate all'emergenza Covid-19; il 10 aprile ne erano pervenute 257<sup>10</sup>. Una seconda fonte di informazioni deriva dall'analisi dei *principali social media* (es. Twitter, Facebook), anche in questo caso potenziata in relazione all'emergenza. Una terza fonte è costituita dalle *email* (richieste di chiarimento, segnalazioni di malfunzionamenti, lamentele) indirizzate da cittadini alla casella funzionale appositamente attivata da codesta Commissione d'inchiesta e messa a disposizione della Banca d'Italia<sup>11</sup>. Dall'analisi di queste fonti emerge una generalizzata esigenza di assistenza e informazioni sugli strumenti introdotti dai DL e di semplificazione e miglioramento delle procedure per l'accesso agli stessi; ci sono poi lamentele riguardanti la chiusura degli sportelli bancari sul territorio, i ritardi da parte degli intermediari (in particolare, per la concessione della sospensione dei mutui) e alcuni limiti nei provvedimenti governativi (come lungaggini procedurali per il credito alle PMI, nonché requisiti e condizioni per l'accesso alla moratoria mutui).

Alcuni problemi che si sono verificati in una fase iniziale dell'emergenza sembrano essere stati superati, anche grazie allo scambio di informazioni tra ministeri, autorità di vigilanza, associazioni di categoria e industria cui contribuisce la Task force oggetto di quest'audizione.

Per far fronte alle esigenze manifestate dai cittadini, lo scorso 10 aprile la Banca d'Italia ha indirizzato una Comunicazione agli intermediari<sup>12</sup> per

---

<sup>10</sup> Il monitoraggio, in via di affinamento, ha consentito di individuare due principali casistiche. La prima è rappresentata dalle segnalazioni nei confronti di intermediari specifici per accedere alle misure varate dal Governo: tra queste le lamentele riferibili alla mancata concessione dei benefici previsti rappresenta meno del 60 per cento; le restanti sono richieste volte a ottenere tali benefici, inviate alla Banca d'Italia solo per conoscenza. Una seconda casistica (circa il 10 per cento del totale) riguarda, invece, richieste di informazione di carattere più generale (prevalentemente richieste di chiarimenti sulle misure varate dal Governo e sulla loro concreta operatività).

<sup>11</sup> Delle 513 segnalazioni ricevute fino all'8 aprile circa il 70 per cento riguardano intermediari specifici, mentre il restante è ascrivibile a richieste di informazione.

<sup>12</sup> [Raccomandazioni su tematiche afferenti alle misure di sostegno economico predisposte dal Governo.](#)

chiedere, da un lato, di intensificare gli sforzi per favorire la rapida attuazione delle misure contenute nei recenti decreti e, dall'altro, di assicurare assistenza e informazioni alla clientela, anche mediante il potenziamento dei canali di comunicazione da remoto, telefonici o via *web*.

In particolare, abbiamo chiesto di garantire l'operatività delle filiali quando sussistano difficoltà a fornire servizi da remoto o per evitare spostamenti in comuni diversi da quello della filiale di riferimento; fornire rapidamente istruzioni chiare alle reti sulle modalità di attivazione delle misure governative (adottando, ove disponibile, la modulistica approntata dalle Autorità); disporre le operazioni di riaccredito delle eventuali rate di prestiti o mutui addebitate pur in presenza di una domanda di moratoria; rimuovere qualsiasi onere a carico della clientela non compatibile con le previsioni normative emergenziali.

Gli intermediari sono stati inoltre invitati a valutare l'opportunità di estendere le iniziative di sostegno, su base volontaria, anche a favore di categorie di soggetti che versano in situazione di difficoltà e a tipologie di rapporti che al momento non beneficiano delle misure adottate dal Governo.

Abbiamo chiesto di prevedere una sezione dei siti *web* delle banche dedicata alle misure governative, di predisporre un'area dedicata alle FAQ (eventualmente con rinvio all'analoga sezione del sito del MEF), di facilitare la presentazione delle richieste, mettendo a disposizione l'elenco dei documenti necessari, la documentazione di trasparenza e i moduli, da poter trasmettere anche via *web*.

Con una precedente comunicazione del 3 aprile la Banca d'Italia aveva già chiesto agli intermediari di ridurre il più possibile il ricorso a comunicazioni cartacee che non avessero carattere obbligatorio e di privilegiare il ricorso a strumenti telematici; valutare con particolare cautela l'adozione di modifiche unilaterali dei contratti in senso sfavorevole per la clientela; pubblicizzare adeguatamente le soluzioni adottate per gestire l'emergenza.

La Banca d'Italia sta utilizzando anche il Portale di educazione finanziaria<sup>13</sup> per offrire al pubblico informazioni e consigli pratici sulla

---

<sup>13</sup> <https://economiepertutti.bancaditalia.it/>

gestione a distanza della relazione con gli intermediari, l'uso consapevole e sicuro degli strumenti di pagamento elettronici e *on-line*, l'attivazione dei servizi *on-line* che l'Istituto stesso offre ai cittadini (oltre alle segnalazioni menzionate sopra, l'accesso ai dati della Centrale dei Rischi e della Centrale di Allarme Interbancaria).

### *3.4 Il contrasto all'illegalità economica*

La Banca d'Italia, con la Comunicazione del 10 aprile, ha raccomandato agli intermediari di continuare a sottoporre la clientela a tutti gli obblighi previsti dalla disciplina in materia di antiriciclaggio, calibrando la profondità e l'intensità dei controlli da condurre a fini di adeguata verifica. Con riferimento ai finanziamenti alle imprese garantiti dallo Stato, le banche dovranno valutare – sia in sede di concessione del finanziamento, sia nella fase di monitoraggio dello stesso – che i fondi siano effettivamente destinati a fornire le imprese della provvista necessaria a far fronte ai costi di funzionamento o a realizzare verificabili piani di ristrutturazione industriale e produttiva. La Banca d'Italia verificherà che le banche valutino con la dovuta cautela le richieste provenienti da soggetti caratterizzati da profili di rischio elevato.

È tuttavia necessario conciliare questa cautela con l'esigenza di assicurare un rapido dispiegamento degli strumenti di contrasto dell'emergenza approvati dal Governo. A questo fine potrebbero essere considerate modalità di tracciamento dei finanziamenti erogati, quali l'obbligo di convogliare i finanziamenti con garanzia pubblica su conti dedicati. Queste misure agevolerebbero i controlli *a posteriori* sul rispetto dell'obbligo di destinazione dei flussi finanziari previsto dalla legge e permetterebbero azioni di rivalsa in caso di falsa dichiarazione.

### *3.5 L'impegno della Banca d'Italia su altri fronti*

La Banca d'Italia è impegnata anche su altri fronti direttamente connessi con l'emergenza sanitaria. Per assicurare la disponibilità del contante sono state attivate procedure di continuità operativa presso la rete delle filiali, nonostante alcune di esse siano state chiuse temporaneamente a causa di contagi, ed è stata condotta un'azione di coordinamento degli altri operatori

che gestiscono il contante (banche, Poste, società di servizi)<sup>14</sup>. Le infrastrutture per la gestione del contante e del sistema dei pagamenti, sono macchine assai complesse, che tendono a divenire visibili in caso di problemi<sup>15</sup>. Il lavoro svolto ha assicurato il regolare funzionamento di questa infrastruttura, sebbene dalla metà di marzo oltre il 90 per cento del personale dell’Istituto lavori interamente in modalità remota.

L’attività degli economisti della Banca è ora impegnata nell’analisi delle conseguenze dell’epidemia sull’economia con l’obiettivo di individuare le misure più opportune per fronteggiarle. Particolare attenzione viene dedicata alla disponibilità di indicatori statistici, anche esplorando nuove fonti a fronte del rischio che venga meno la produzione tempestiva delle statistiche ufficiali. I principali risultati delle analisi sono condivisi con le autorità nazionali e internazionali per facilitare il coordinamento delle politiche economiche. Gli approfondimenti sono riportati su una pagina dedicata del sito della Banca d’Italia.

#### **4. La Task Force: obiettivi e prime attività svolte**

Il 29 marzo il Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) ha annunciato la costituzione di una Task force informale – comprendente, oltre al MEF, la Banca d’Italia, l’Associazione Bancaria Italiana (ABI) e il

---

<sup>14</sup> In dettaglio, è stato necessario: emanare un provvedimento di autorizzazione al “ricircolo manuale delle banconote” per consentire agli sportelli bancari di alimentare gli ATM anche con banconote controllate direttamente dal proprio personale; attivare il Comitato per la continuità della distribuzione delle banconote (COBAN, costituito sulla base di un protocollo d’intesa tra Banca d’Italia, ABI, Poste Italiane e Ministero dell’Interno), con l’obiettivo di contemperare l’approvvigionamento di banconote presso gli ATM e gli sportelli bancari e postali con il pieno rispetto delle condizioni di sicurezza e di salute dei lavoratori della categoria impegnati nello svolgimento dei servizi; assicurare, con l’aiuto della Protezione civile, il reperimento di mascherine per le società di servizi; mantenere stretti contatti con gli operatori per continuare ad assicurare che le banconote anomale venissero ritirate dalla circolazione e inviate per gli esami tecnici anticounterfeiting al Centro Nazionale di Analisi della Banca d’Italia; attivare un monitoraggio della situazione anche a livello europeo con le principali Banche centrali e la BCE, al fine di assicurare scambi informativi e coordinamento ed evitare possibili ripercussioni nazionali delle azioni intraprese nei diversi Paesi.

<sup>15</sup> Per conto dell’Eurosistema la Banca d’Italia gestisce il sistema TIPS (TARGET Instant Payment Settlement) e, insieme alla Bundesbank, i sistemi TARGET2 (per il regolamento dei pagamenti interbancari all’ingrosso e le operazioni di banca centrale) e TARGET2-Securities (per quello delle operazioni in titoli).

Mediocredito Centrale (MCC) – per assicurare l’efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto finanziario alle famiglie e alle imprese adottate dal Governo con il DL n. 18. La Task Force lavora per agevolare lo scambio di informazioni tra i partecipanti, anche al fine di individuare le soluzioni più appropriate rispetto a eventuali problemi applicativi e per coordinare la raccolta e la diffusione di informazioni sugli strumenti previsti dalla normativa. Con l’approvazione del DL n. 23 alla Task Force si sono uniti il Ministero per lo Sviluppo Economico e la SACE.

Sinora la Task Force ha costituito principalmente un punto di condivisione di informazioni e di coordinamento, da cui ciascun partecipante trae indicazioni e spunti per la propria attività.

Data l’eccezionalità della situazione e l’esigenza di rapidità, la raccolta di informazioni presso il sistema bancario è stata avviata con modalità informali sia dalla Banca d’Italia sia dall’ABI. Gli intermediari hanno assicurato che stanno prestando il massimo impegno per rendere effettivi i provvedimenti del Governo. Le concrete soluzioni operative individuate sono variegata e comprendono, tra l’altro, la costituzione di appositi gruppi di lavoro o comitati a livello manageriale dedicati alla gestione delle richieste della clientela; il ricorso a risorse del back-office per la gestione delle richieste di moratoria; la revisione del sistema delle deleghe per la semplificazione delle procedure di approvazione delle istanze; l’adattamento alla gestione delle moratorie ex lege di procedure informatiche in precedenza utilizzate per la gestione delle moratorie volontarie.

L’elevato numero di richieste pervenute ha inizialmente determinato ritardi nei riscontri da parte degli intermediari anche a causa della ridotta disponibilità di personale. Successivamente l’adozione di misure organizzative avrebbe contribuito a ridurre i tempi di gestione delle richieste.

I primi dati raccolti mostrano che al 3 aprile 2020 sono state presentate domande di moratoria su circa 660.000 prestiti e linee di credito, per un totale di 75 miliardi di debito residuo. Di queste, circa 440.000 posizioni (per 58 miliardi) fanno capo a imprese, mentre la parte restante è relativa alle famiglie. Il dato complessivo riflette sia le moratorie ex lege introdotte dal DL n. 18 sia quelle offerte volontariamente dalle banche.

Nelle prossime settimane si passerà a una raccolta dati più strutturata da parte della Banca d'Italia in stretto coordinamento con l'SSM, estesa agli strumenti previsti dal DL n. 23.

La Task Force dà la massima diffusione alle notizie riguardanti la propria attività e a tutte le iniziative messe in campo per ridurre le difficoltà di interpretazione e applicazione di provvedimenti. Sul sito internet del MEF è stata creata una sezione che riporta la lista di domande frequenti (FAQ) sulle caratteristiche e le modalità di accesso ai nuovi strumenti. I partecipanti collaborano per alimentare questa sezione, che è in costante aggiornamento, e per darle visibilità attraverso i propri canali di comunicazione.

## **5. Conclusioni**

Il Paese sta attraversando una fase eccezionale. La contrazione dell'attività economica – il suo completo arresto in specifici settori – determinano problemi inediti. Le attività finanziarie, incluse quelle assicurative, sono state ricomprese dal governo tra quelle essenziali, da far proseguire anche nella fase acuta di diffusione della pandemia. Come altre istituzioni, anche la Banca d'Italia si è rapidamente attivata per adattarsi al nuovo contesto, tenendo presente la necessità di conciliare le esigenze istituzionali con quelle di tutela della salute dei lavoratori degli intermediari vigilati e dei propri dipendenti. La percentuale di questi ultimi che opera interamente in modalità delocalizzata è stata rapidamente portata oltre il 90 per cento. Non abbiamo registrato cadute significative nell'attività di alcuno dei dipartimenti.

La Banca opera su più fronti per contrastare gli effetti economici della pandemia: contribuisce alle decisioni di politica monetaria della BCE e a quelle relative alla supervisione delle banche da parte dell'SSM; interviene direttamente nei mercati; partecipa ai consessi internazionali riguardanti la regolamentazione bancaria e finanziaria (Comitato di Basilea, Financial Stability Board, Consiglio Europeo per il Rischio Sistemico, EBA), in cui in questa fase maturano importanti decisioni ai fini della reazione all'emergenza; informa e tutela la clientela bancaria – da ultimo con la comunicazione agli intermediari pubblicata nei giorni scorsi; svolge attività di contrasto all'illegalità economica nell'ambito dei propri compiti in materia di antiriciclaggio, cooperando con l'autorità giudiziaria; assicura la

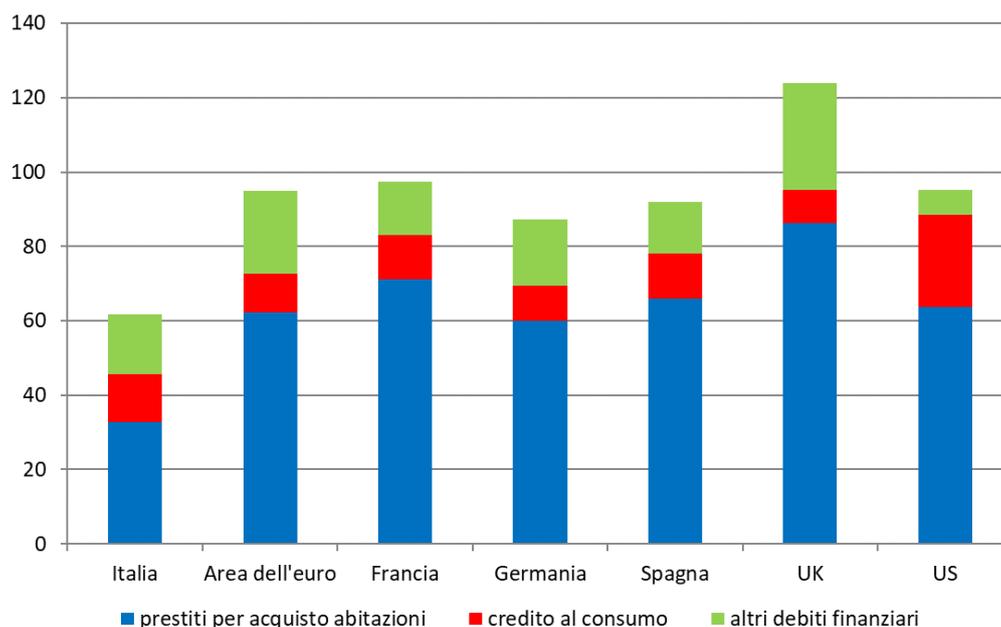
continuità operativa del sistema dei pagamenti all'ingrosso e della gestione dei contanti; fornisce consulenza al Governo e al Parlamento nella definizione delle misure di politica economica.

Vediamo con molto favore la costituzione della Task force oggetto di quest'audizione. Essa rappresenta un importante luogo di coordinamento e di scambio di idee, che contribuisce a migliorare il lavoro di ciascuno dei partecipanti.



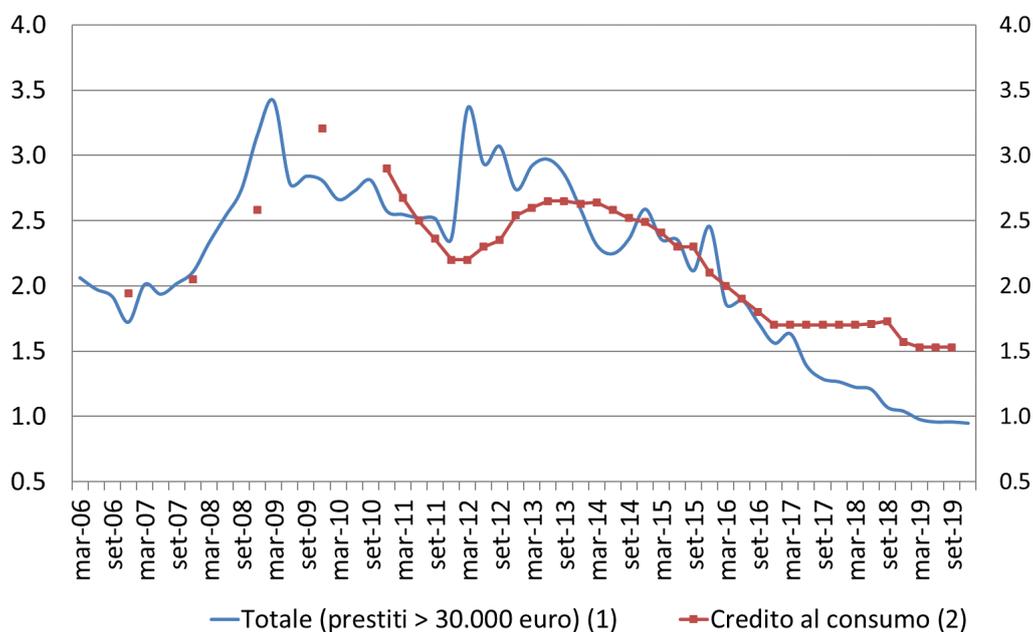
*FIGURE*

**Fig. 1 – Debito finanziario delle famiglie**  
(in percentuale del reddito disponibile – dati al III trimestre 2019)



Fonte: Banca d'Italia e Istat per l'Italia, BCE per i paesi dell'area dell'euro.

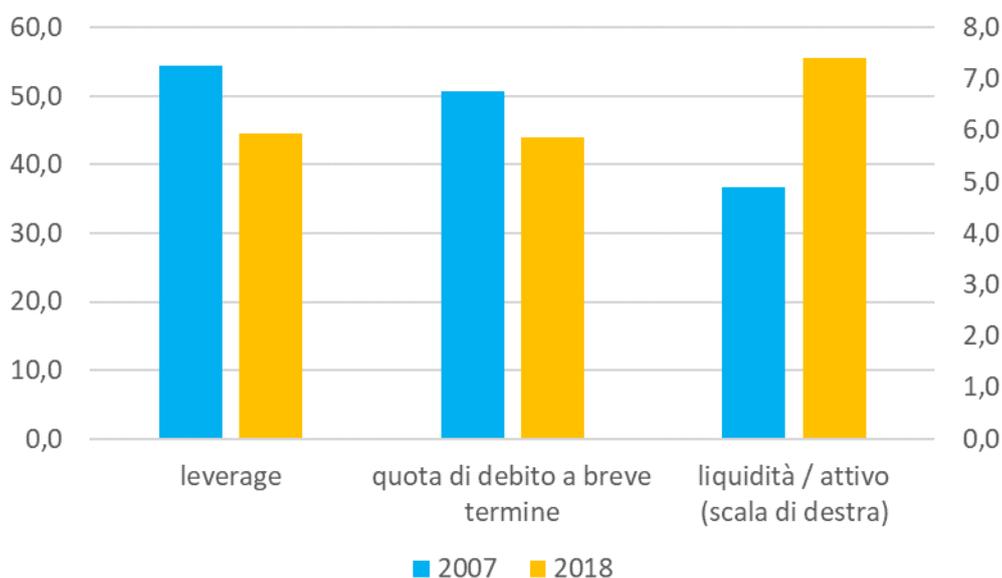
**Fig. 2 – Tasso di deterioramento del credito alle famiglie**  
(valori percentuali)



Fonte: centrale dei Rischi e Crif.

(1) Flusso trimestrale di prestiti deteriorati rettificati (scaduti oltre i 90 giorni, altri deteriorati e sofferenze) in rapporto alle consistenze dei prestiti al netto dei deteriorati rettificati alla fine del trimestre precedente, in ragione annua. Dati depurati dalla componente stagionale, dove presente. – (2) Flusso annuale del numero di contratti deteriorati (in stato di sofferenza o scaduti oltre i 180 giorni) in rapporto al totale dei contratti non deteriorati esistenti all'inizio di ogni periodo di riferimento

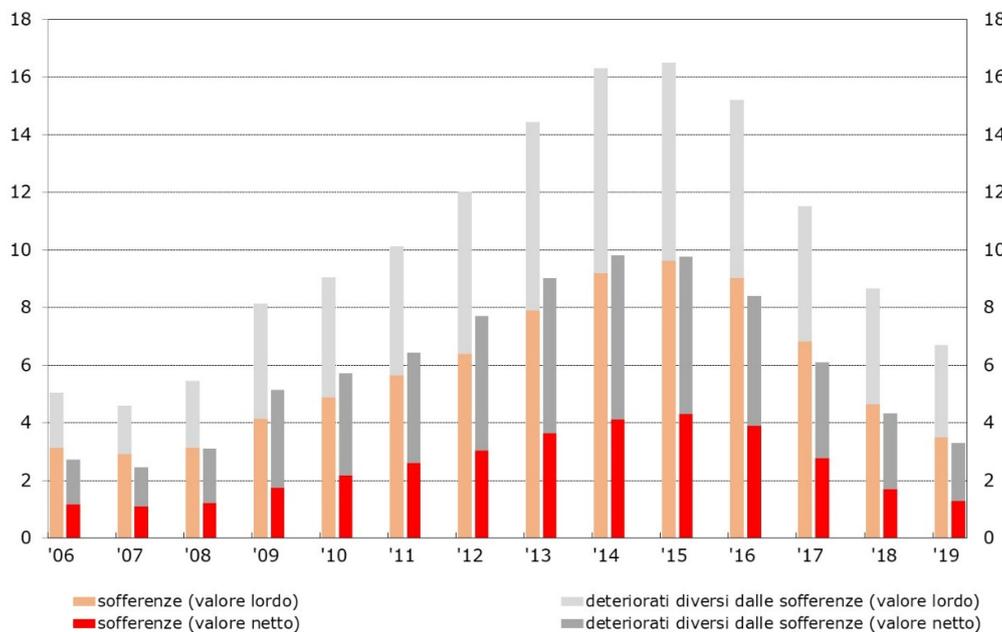
**Fig. 3 – Indicatori finanziari delle imprese**  
(valori percentuali)



Fonte: Cerved.

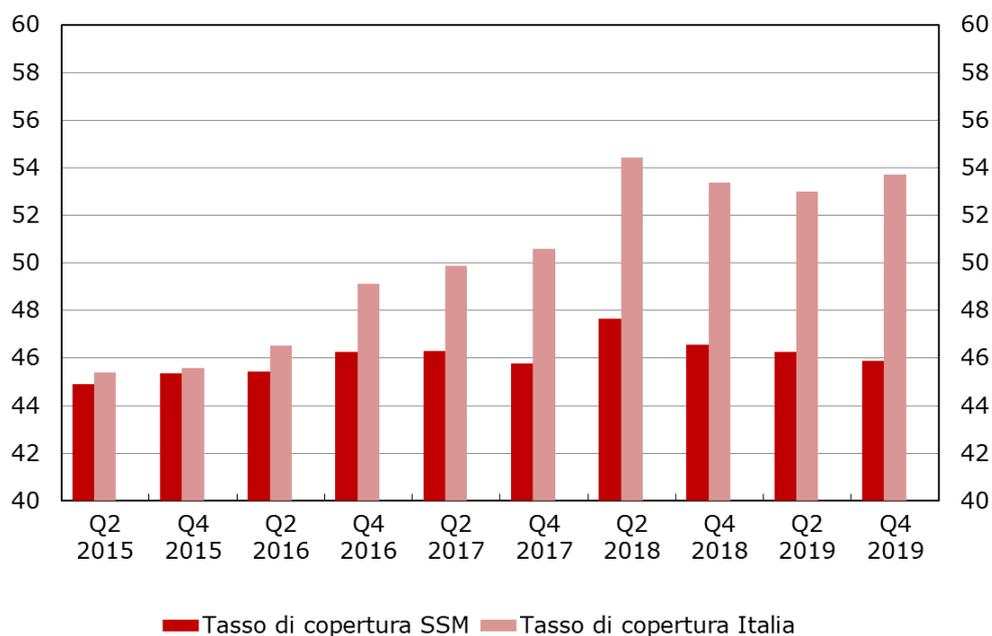
Note: Il leverage è pari al rapporto tra i debiti finanziari e la somma degli stessi con il patrimonio netto.

**Fig. 4 – Banche italiane - NPL ratio netto e lordo**  
(valori percentuali)



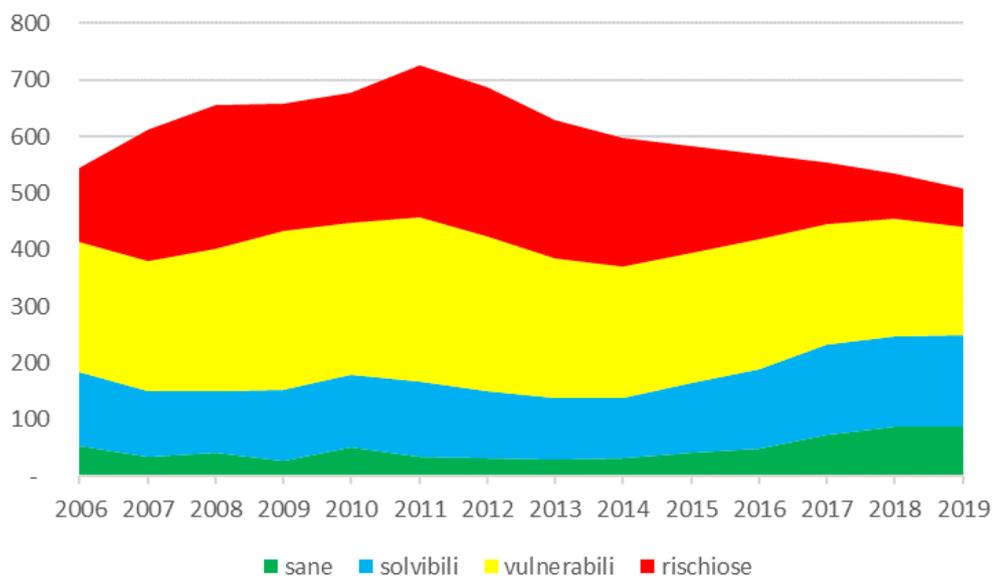
Fonte: Banca d'Italia, segnalazioni di vigilanza.

**Fig. 5 – Banche italiane - Tasso di copertura dei crediti deteriorati**  
(banche significative; valori percentuali)



Fonte: Banca d'Italia, segnalazioni di vigilanza.

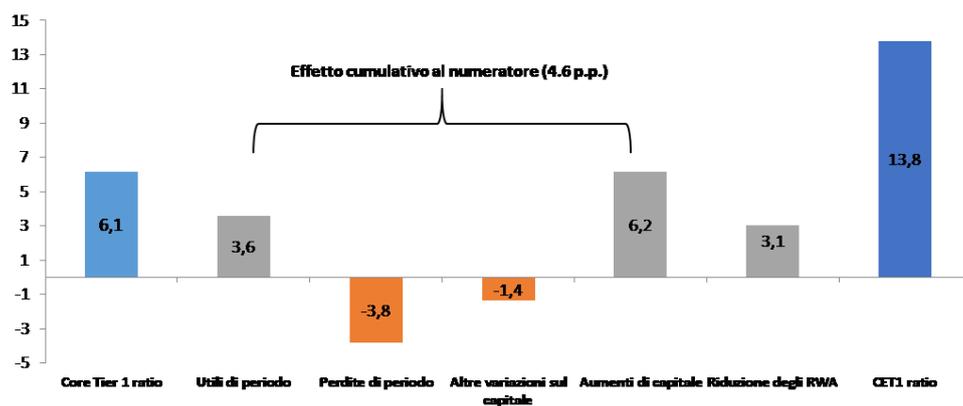
**Fig. 6 – Banche italiane - Prestiti per classe di rischio delle imprese**  
(miliardi di euro)



Fonte: Banca d'Italia e Cerved.

Note: I prestiti includono quelli concessi dalle società finanziarie. L'attribuzione della classe di rischio è basata sull'indicatore CeBi-Score4 calcolato da Cerved.

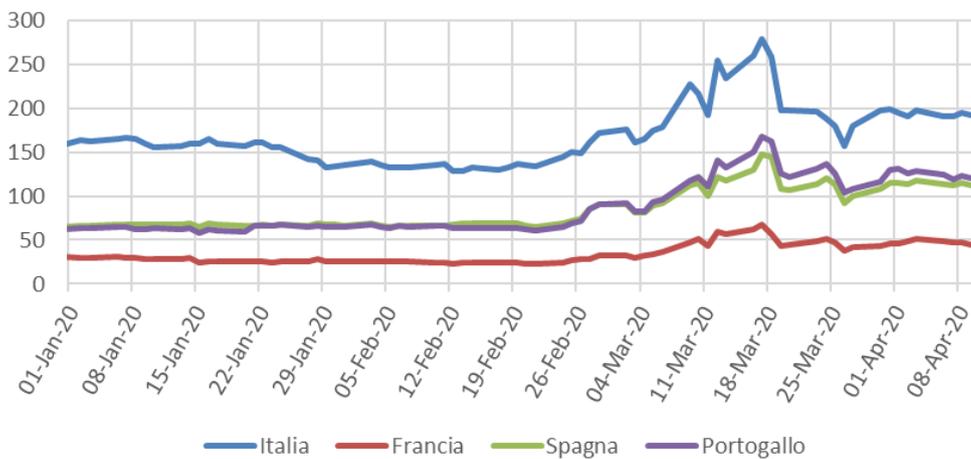
**Fig. 7 – Banche italiane - Variazione Core Tier 1/CET1 ratio tra il 2007 e il 2019**  
(banche significative; dati di fine periodo; valori percentuali)



Fonte: Banca d'Italia

Nota: la voce Altre variazioni sul capitale' comprende anche effetto ICCREA una tantum sul capitale, mentre le variazioni in aumento di RWA e totale attivo sono state lasciate nelle rispettive voci. È stata esclusa Cassa Centrale banca.

**Fig. 8 – Differenziali tra il rendimento dei titoli di Stato decennali di alcuni paesi e quello del titolo tedesco**



Fonte: Bloomberg

