

Camera dei Deputati
VI Commissione permanente (Finanze)

Seminario istituzionale sulle tematiche legate ai *non performing loans*

Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia

Fabio Panetta

Roma, 15 maggio 2017

1. L'entità del problema

Il problema dei crediti deteriorati delle banche italiane è in massima parte il risultato dell'eccezionale fase recessiva che ha colpito la nostra economia negli anni della crisi. Dal 2008 al 2013 il PIL è diminuito di quasi 10 punti percentuali (nell'area dell'euro di circa 2); la produzione industriale di circa un quarto (nell'area del 10 per cento); gli investimenti del 30 per cento (nell'area del 16). Una crisi economica di queste proporzioni, in un paese in cui i finanziamenti esterni alle imprese provengono per lo più dalle banche, non poteva non colpire i bilanci degli intermediari, a causa del forte deterioramento della qualità dei prestiti provocato dal diffondersi dei fallimenti delle imprese e dall'aumento della disoccupazione.

Agli effetti della crisi economica si sono sommati, in più casi, quelli di scelte imprudenti nell'allocazione del credito, talora quelli di comportamenti fraudolenti. Questi episodi si sono concentrati in un numero limitato di intermediari che sono stati – e sono tuttora – oggetto di un'azione di vigilanza intensa.

Per l'Italia una ulteriore, fondamentale determinante dell'aumento della consistenza dei crediti deteriorati è la lunghezza dei tempi di recupero dei crediti. Se in un paese i tempi per chiudere un fallimento sono doppi rispetto a un altro, a parità di flusso di nuovi crediti deteriorati in quel paese lo stock sarà doppio. Da noi, secondo i dati del Ministero della Giustizia, le procedure fallimentari alla fine del 2005 avevano una durata media di 7,6 anni; quelle esecutive immobiliari di 4,2.

Con la ripresa economica il problema dei crediti deteriorati si sta gradualmente ridimensionando. Nell'ultimo trimestre del 2016 i nuovi crediti deteriorati sono scesi al 2,3 per cento del valore dei prestiti complessivi, come nel biennio 2006-07. Anche la consistenza sta diminuendo, dopo aver toccato il picco nella seconda metà del 2015; le operazioni di cessione programmate per quest'anno dai maggiori gruppi accentueranno in misura significativa la tendenza al calo.

Nello scorso dicembre i crediti deteriorati delle banche italiane ammontavano a 173 miliardi al netto delle rettifiche di valore (il 9,4 per cento del complesso dei prestiti); avevano raggiunto un valore massimo di 200 miliardi nel giugno del 2015. Al lordo delle rettifiche i crediti deteriorati erano pari a 349 miliardi alla fine dello scorso anno. Tale ultimo ammontare, spesso preso a riferimento sulla stampa, si riferisce al valore nominale delle esposizioni; non rappresenta, quindi, l'effettivo rischio che grava sui bilanci bancari. Dei 173 miliardi di crediti deteriorati netti, 92

facevano riferimento a situazioni per le quali è ancora possibile il ritorno alla regolarità dei pagamenti, soprattutto in presenza di un consolidamento della ripresa. Le cosiddette sofferenze, ovvero la componente più rischiosa, si attestavano a 81 miliardi, il 4,4 per cento dei prestiti totali. A fronte delle sole esposizioni in sofferenza le banche detengono garanzie reali per 92 miliardi e personali per 36 miliardi.

2. Cosa è stato fatto

Negli ultimi anni l'attività delle autorità di vigilanza (Banca d'Italia e BCE) volta a favorire la soluzione del problema dei crediti deteriorati è stata particolarmente intensa.

Nel 2012 la Banca d'Italia, che svolge sistematicamente analisi e accertamenti volti a verificare l'adeguata valutazione da parte delle banche dei crediti deteriorati e delle relative svalutazioni, diede vita a una iniziativa ad hoc su larga scala che consentì di individuare venti gruppi bancari grandi e medi i cui accantonamenti a fronte dei prestiti deteriorati erano inferiori alla media di sistema o avevano registrato diminuzioni significative negli anni precedenti. Per tali gruppi furono disposte ispezioni mirate a valutare approfonditamente l'adeguatezza delle rettifiche di valore e ad esaminare le politiche e le prassi aziendali adottate. Anche in seguito a questa azione, il tasso di copertura delle esposizioni deteriorate invertì la tendenza e riprese ad aumentare.

Nel 2014, in vista dell'avvio dell'SSM, le maggiori 15 banche italiane hanno partecipato al comprehensive assessment, che prevedeva un esame della qualità degli attivi; l'esercizio comportò un incremento sia dei crediti deteriorati (per le banche italiane più contenuto rispetto alla media degli intermediari dell'SSM) sia delle rettifiche di valore (relativamente più elevato per le banche italiane).

Dallo scorso anno la Banca d'Italia chiede alle banche di compilare una segnalazione statistica sulle singole posizioni in sofferenza. L'iniziativa mira a indurre le banche a migliorare la base informativa, condizione indispensabile per una efficace gestione e per una più agevole cessione delle sofferenze.

Di recente il Single Supervisory Mechanism (SSM) ha pubblicato una guida non vincolante destinata alle banche significative, contenente indicazioni sulla gestione dei crediti deteriorati. Essa incoraggia le banche a gestire attivamente i crediti deteriorati; richiede loro di dotarsi di strategie di medio periodo finalizzate a diminuirne la consistenza, senza fissare obiettivi

quantitativi. Tali strategie possono prevedere, ad esempio, la costituzione di unità di gestione interne, separate e specializzate, il ricorso a società di gestione esterne, la vendita di portafogli.

Lo strumento delle linee guida predisposto dall'SSM va nella giusta direzione. La Banca d'Italia sta lavorando per adattarlo alle altre banche, sulle quali vigila direttamente.

Numerose iniziative sono state prese dal legislatore.

È stata rimossa la precedente penalizzazione nel trattamento fiscale delle perdite su crediti, allineandolo a quello degli altri principali paesi ed eliminando il disincentivo per le banche ad effettuare rettifiche sui prestiti. La deduzione delle rettifiche dal reddito imponibile nell'anno di riferimento è stata da ultimo permessa a partire dal 2015. La misura ha anche consentito di evitare la formazione di nuove attività per imposte anticipate (DTA, deferred tax assets), che avrebbero inciso sui livelli di patrimonio.

Negli ultimi due anni, inoltre, sono state varate importanti riforme legislative in grado di accelerare i tempi di recupero dei crediti, in particolare quelli relativi alle procedure avviate dopo l'entrata in vigore delle riforme.

In sintesi, esse ricomprendono: i) misure di natura procedurale finalizzate a ridurre la durata delle procedure esecutive e dei fallimenti e a facilitare le ristrutturazioni dei debiti aziendali; ii) misure di natura sostanziale volte a favorire il recupero dei crediti per via stragiudiziale (patto marciano per imprese e consumatori); iii) interventi di natura strumentale per accrescere l'efficacia dei recuperi e lo sviluppo del mercato dei crediti deteriorati (Portale delle vendite pubbliche, Registro delle procedure esecutive e fallimentari). Le misure di natura procedurale e sostanziale sono pienamente in vigore (con l'eccezione del patto marciano per i consumatori¹). Per gli interventi di natura strumentale sono in corso i lavori di attuazione: il Ministero della Giustizia ha di recente avviato la fase di sperimentazione del Portale delle vendite pubbliche; è in corso di realizzazione il Registro delle procedure esecutive e fallimentari.

È ancora presto per esaminare compiutamente i frutti delle riforme; la loro valutazione, infatti, richiederebbe indicatori riferiti ai procedimenti aperti dopo la loro entrata in vigore, attualmente non disponibili (i dati più aggiornati sulla durata effettiva delle procedure sono relativi al 2015).

¹ Deve essere emanata la regolamentazione secondaria da parte del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero della Giustizia, sentita la Banca d'Italia, che sta già attivamente prendendo parte ai lavori.

L'efficacia di alcune delle misure dipende dal loro grado di utilizzo da parte delle banche. Le riforme hanno messo a disposizione degli intermediari utili strumenti sia per favorire le ristrutturazioni sia per consentire il recupero dei crediti per via stragiudiziale.

È il caso dei nuovi accordi stragiudiziali per la ristrutturazione dei debiti (che possono essere adottati con maggiore facilità rispetto al passato) e del trasferimento dei beni immobili a scopo di garanzia (c.d. patto marciano per le imprese), che può essere adoperato anche con riferimento ai contratti in corso, incidendo quindi sullo stock di sofferenze, pur richiedendo una rinegoziazione caso per caso.

È opportuno che tali strumenti siano diffusamente utilizzati, superando le resistenze e i timori di natura reputazionale che ne stanno ostacolando l'impiego. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze si sta adoperando per superare dubbi interpretativi e obiezioni provenienti dal settore bancario e industriale. È importante che questi sforzi proseguano e che producano i necessari risultati.

3. Cos'altro si può fare

L'azione di vigilanza proseguirà con intensità. La guida operativa sulle gestione dei crediti deteriorati elaborata dall'SSM dispiegherà i propri effetti negli anni a venire. Nei prossimi mesi contiamo di estenderla a tutte le banche italiane. Esse dovranno adeguarsi, migliorando le proprie tecniche di gestione dei crediti deteriorati. Ciò produrrà effetti importanti, che si realizzeranno tuttavia nel medio periodo.

Sarebbe utile intervenire sulla normativa europea affinché le operazioni di cessione massive e straordinarie di crediti deteriorati non si riflettano negativamente sulla stima dei parametri prudenziali delle banche che adottano modelli avanzati per la misurazione del rischio di credito. Occorre evitare disincentivi alle cessioni.

Un ulteriore, importante contributo allo sviluppo del mercato potrebbe provenire dalla ripresa delle operazioni di cartolarizzazione. Una rapida finalizzazione dei lavori europei sul fronte delle cartolarizzazioni "semplici e trasparenti", nell'ambito delle iniziative volte a realizzare l'unione dei mercati dei capitali, appare particolarmente utile.

Iniziative incisive e credibili miranti a rendere più rapida la giustizia civile e ad accorciare i tempi delle procedure fallimentari e concorsuali avrebbero anch'esse effetti assai importanti. Questi emergerebbero attraverso due canali. In primo luogo, l'annuncio di interventi incisivi e

credibili avrebbe un impatto immediato sui prezzi di mercato dei crediti deteriorati, rendendone più agevole la cessione. Inoltre, a regime, queste misure ridurrebbero i tempi di recupero, con effetti diretti sullo stock di crediti deteriorati.

La riforma complessiva delle procedure concorsuali avviata dal Governo, che ha fatto confluire in un disegno di legge delega (in discussione al Senato) la proposta della c.d. “Commissione Rordorf”, può ulteriormente contribuire a migliorare l’efficienza e gli esiti delle procedure². Il programma di razionalizzazione e semplificazione che la delega legislativa mira a realizzare è sicuramente da apprezzare.

Misure organizzative volte a favorire la specializzazione dei giudici all’interno dei tribunali (specie per ciò che attiene la materia concorsuale) potrebbero essere adottate facilmente e in tempi brevi. Ma senza una legge che istituisca sezioni specializzate vere e proprie su tutto il territorio nazionale – anche ridisegnando le competenze dei tribunali e accentrando almeno i procedimenti più complessi – i margini di miglioramento dell’efficacia rimangono limitati.

Alcuni dei problemi di lentezza delle procedure non dipendono dal quadro legislativo. Tra i tribunali italiani si rileva una notevole eterogeneità nei tempi delle procedure fallimentari e concorsuali. Secondo i dati del Ministero della Giustizia, a fine 2015 la durata media delle esecuzioni immobiliari era pari a 2 anni nel distretto di Trieste e a 8,2 nel distretto di Messina. Per le procedure fallimentari si va da un numero di 4,8 anni nel distretto di Trento a 15,4 nel distretto di Messina.

Una iniziativa incisiva per migliorare l’efficienza dei tribunali con tempi superiori alla media potrebbe avere un elevato impatto sullo stock di crediti deteriorati. A tal fine occorre una

² Rilevanti, in tal senso, appaiono i principi di delega volti a “ridurre la durata e i costi delle procedure concorsuali”; a promuovere “la responsabilizzazione degli organi di gestione”; ad “assicurare la specializzazione dei giudici addetti alla materia concorsuale, con adeguamento degli organici degli uffici giudiziari”; ad attribuire alle sezioni specializzate in materia di impresa la competenza sulle procedure di crisi “relative alle imprese in amministrazione straordinaria e ai gruppi di imprese di rilevante dimensione”. Specificamente orientate alla riduzione dei tempi e alla semplificazione delle procedure appaiono, in particolare, le previsioni della delega che, in tema di liquidazione giudiziale, incentivano la presentazione telematica delle domande di insinuazione al passivo, restringono l’ammissibilità delle domande tardive, prevedono forme semplificate per le domande di minor valore o complessità e, infine – per i casi meno complessi – la sostituzione del comitato dei creditori con forme di consultazione telematica del ceto creditorio; quelle che, al fine di incentivare gli accordi di ristrutturazione dei debiti, i piani attestati di risanamento e le convenzioni di moratoria, ne agevolano la conclusione e ne estendono l’applicabilità; quelle che, in tema di concordato preventivo, stabiliscono la soppressione dell’adunanza dei creditori a favore del ricorso a modalità telematiche per l’esercizio del voto; quelle che mirano al riordino e alla semplificazione delle varie tipologie di finanziamento alle imprese in crisi; quelle, infine, che assicurano una gestione unitaria e coordinata delle crisi di gruppo.

analisi specifica sulle singole strutture, che individui e risolva problemi di carenze di risorse o di gestione.

4. *In conclusione*

La soluzione del problema dei crediti deteriorati richiede tempo. Nell'attuale contesto di mercato, vendite rapide e in massa si tradurrebbero in un generalizzato e indesiderabile trasferimento di risorse verso i pochi investitori specializzati che vi operano in condizioni di oligopolio; soprattutto, eroderebbero la base patrimoniale delle banche in un momento in cui l'accesso al mercato dei capitali è ancora difficoltoso.

Va inoltre considerato che gran parte delle esposizioni deteriorate si concentra presso banche le cui condizioni finanziarie sono solide, tali da non richiederne l'immediata e massiccia vendita sul mercato. Anche questi intermediari, al pari di quelli più deboli, devono migliorare le strategie di gestione interna dei crediti deteriorati al fine di conseguire tassi di recupero mediamente molto superiori agli attuali prezzi di vendita, come dimostrano recenti analisi condotte dalla Banca d'Italia.

È indubbio tuttavia che l'elevata incidenza dei crediti deteriorati crei rischi per le banche italiane (maggiore difficoltà di accesso ai mercati della raccolta e dei capitali; maggior onere della raccolta; maggiori oneri gestionali). Interventi miranti a migliorare in modo rapido e credibile il funzionamento della giustizia civile e i tempi di recupero dei crediti avrebbero importanti effetti positivi per la risoluzione di questo problema, e più in generale per il funzionamento dell'economia del paese.

ANNEX – L’AMC

Nei mesi scorsi, anche a seguito di alcune proposte elaborate da istituzioni europee, si è tornati a discutere intorno alla opportunità di ricorrere a una asset management company (AMC) per consentire una significativa e rapida riduzione della consistenza di esposizioni deteriorate nei bilanci delle banche. Come sosteniamo da tempo, una AMC con supporto pubblico, costituita a livello nazionale nell’ambito di linee guida che ne chiariscano la compatibilità con la disciplina europea, è uno strumento utile.

Perché l’AMC possa raggiungere i suoi obiettivi:

il prezzo di trasferimento degli attivi dovrebbe essere fissato in modo tale da consentire alla AMC di conseguire profitti nel lungo periodo, senza tuttavia appiattirsi sui livelli molto contenuti attualmente offerti da pochi compratori specializzati;

l’adesione allo schema da parte delle banche dovrebbe avvenire su base volontaria, per evitare gli effetti potenzialmente destabilizzanti connessi con una generalizzata iscrizione di perdite da parte degli intermediari;

le caratteristiche dei piani di ristrutturazione che le banche partecipanti dovrebbero predisporre andrebbero stabilite ex ante dalla Commissione europea, che potrebbe poi affidare alle autorità di vigilanza il controllo sulla loro effettiva attuazione;

la eventuale condivisione degli oneri con i creditori (ovvero il burden sharing) andrebbe accompagnata da forme di ristoro per la clientela al dettaglio.

Se vi è [davvero] una effettiva determinazione europea a proseguire su questa strada, è necessario che questi aspetti vengano chiariti al più presto. Altrimenti, le incertezze che il dibattito rischia di determinare potrebbero riflettersi negativamente sul mercato, rallentando la definizione delle transazioni in corso o scoraggiando quelle che potrebbero realizzarsi nei prossimi mesi.

Un importante contributo allo sviluppo del mercato potrebbe provenire dalla ripresa delle operazioni di cartolarizzazioni. Da questo punto di vista, una rapida finalizzazione dei lavori europei sul fronte delle cartolarizzazioni “semplici e trasparenti”, nell’ambito delle iniziative volte a realizzare l’unione dei mercati dei capitali, appare particolarmente utile.