

Commissione Parlamentare di inchiesta
sul sistema bancario e finanziario

**Le norme europee sul *calendar provisioning*
e sulla classificazione della clientela da parte
delle banche**

Audizione del Governatore della Banca d'Italia
Ignazio Visco

Palazzo San Macuto – Sala del Refettorio
Roma, 10 febbraio 2021

Gentile Presidente Ruocco, egregi rappresentanti della Commissione d’Inchiesta sul sistema bancario, il vostro gradito invito mi concede l’opportunità di chiarire alcuni aspetti della normativa italiana ed europea riguardo al trattamento prudenziale dei crediti deteriorati e di illustrare le iniziative della Banca d’Italia volte a consentire al sistema bancario italiano di svolgere il compito di sostenere famiglie e imprese in questa difficile fase congiunturale.

L’aumento dei crediti deteriorati (*non-performing loans*, NPL) – crediti scaduti, inadempienze probabili e sofferenze – è il principale rischio che le banche italiane si trovano oggi a fronteggiare. Possono farlo da una posizione più solida rispetto al passato. Rispetto al 2007 nel complesso del settore bancario il rapporto tra capitale di migliore qualità e attivi ponderati per il rischio è più che raddoppiato; lo stock degli NPL si è ridotto di oltre due terzi rispetto al picco del 2015.

Questi progressi sono stati ottenuti anche grazie alle riforme regolamentari realizzate a livello internazionale a seguito della crisi finanziaria del 2007-2011 e all’azione di vigilanza svolta dalla Banca d’Italia, sia in autonomia sia in quanto componente del Meccanismo unico di vigilanza istituito presso la Banca centrale europea (*Single Supervisory Mechanism*, SSM). Nel seguito di questo mio intervento ripercorrerò brevemente il contenuto della memoria depositata presso questa Commissione alcune settimane fa (riprodotta in Appendice), soffermandomi in particolare sul funzionamento di due misure che sono state al centro dell’attenzione del dibattito pubblico negli ultimi mesi: l’applicazione di un approccio “di calendario” alle svalutazioni sugli NPL e la nuova definizione di default prudenziale.

Si tratta di norme e prassi di vigilanza concordate a livello europeo, spesso criticate perché non terrebbero sufficientemente conto delle specificità del nostro paese. Alle critiche già note si sommano quelle legate all’inopportunità del momento, straordinariamente difficile, in cui queste regole devono essere applicate.

Si deve avere presente, tuttavia, che queste regole sono pensate per indurre le banche a classificare correttamente i prestiti, a riconoscere prontamente le perdite e a gestire in modo attivo i crediti deteriorati. Sebbene se ne debbano valutare con attenzione i rischi di prociclicità, le perdite su crediti derivano dai problemi

dell'economia e dalle difficoltà dei debitori, non dalle regole stesse, che hanno due obiettivi fondamentali: assicurare la sana e prudente gestione degli intermediari, a protezione dei depositanti, degli obbligazionisti e degli azionisti; favorire una corretta allocazione del risparmio, evitando di immobilizzare risorse in progetti con scarse probabilità di successo e incentivando gli intermediari a finanziare quelle attività che possono maggiormente contribuire allo sviluppo equilibrato dell'economia e al benessere della collettività.

Maggiori margini di flessibilità nell'applicazione delle regole prudenziali, anche in materia di crediti deteriorati, sono stati introdotti negli ultimi mesi; altri se ne possono individuare. È tuttavia essenziale che essi non mettano in discussione la capacità delle banche di finanziare adeguatamente l'economia, in particolare nella fase complessa dell'uscita dall'emergenza sanitaria. Alla flessibilità da parte delle autorità di vigilanza deve corrispondere il presidio e la mitigazione dei rischi da parte degli intermediari.

In proposito non posso che confermare, scusandomi per l'auto-citazione, le parole da me utilizzate in una riflessione a margine delle Considerazioni finali sulla Relazione annuale della Banca d'Italia, alla fine di maggio 2017 e a pochi mesi dalla pubblicazione delle linee guida dell'SSM sulla gestione degli NPL, che molte critiche avevano sollevato nel nostro paese:

“Contano, a motivare la dimensione e la lentezza della riduzione dello stock di crediti deteriorati, la lunghezza delle procedure e legittime ragioni di bilancio. In presenza di informazioni non sempre adeguate, di inerzia nel ricercare recuperi e ristrutturazioni, questi motivi non sono sufficienti a tranquillizzare mercati, analisti, regolatori. Rimarcare le differenze tra paesi, nelle norme e nelle prassi, serve a poco. Bisogna prenderne atto, e liberarsi rapidamente, come si fa altrove, dei crediti che vanno a deteriorarsi. Bisogna continuare a lavorare per imparare a farlo in modo ordinato, anche adeguando norme e prassi a quelle prevalenti a livello internazionale”.

Gli NPL delle banche italiane: situazione attuale e prospettive

I bilanci bancari non hanno ancora risentito in misura significativa della crisi pandemica. Il rapporto tra nuovi NPL e totale dei prestiti è sinora rimasto su valori storicamente molto bassi, attorno all'1 per cento. La crescita dei crediti deteriorati è stata contenuta dalle misure di sostegno alla liquidità di imprese e famiglie (moratorie e garanzie pubbliche sui prestiti), da quelle di sostegno ai redditi delle famiglie e all'attività di impresa, dalla politica monetaria espansiva

della BCE. Vi ha contribuito il miglioramento, negli ultimi anni, della condizione finanziaria delle nostre imprese. Sebbene gli NPL – scesi, in rapporto al totale dei prestiti, al 5,5 e al 2,7 per cento rispettivamente al lordo e al netto delle rettifiche di valore – siano destinati ad aumentare in conseguenza della crisi pandemica, il tasso di ingresso in default dovrebbe mantenersi ben al di sotto dei picchi raggiunti nei precedenti episodi di recessione della nostra economia.

L’approccio di “calendario”

Il meccanismo di calendario prevede la svalutazione integrale dei crediti deteriorati secondo scadenze prestabilite. Esso mira ad assicurare che gli NPL non si accumulino nei bilanci bancari senza adeguate rettifiche di valore.

Nel marzo del 2017 la BCE pubblicò delle “linee guida”, rivolte alle banche significative, in cui veniva richiesto agli intermediari con elevati livelli di NPL, oltre a dare indicazioni riguardanti l’assetto organizzativo e i processi di gestione, monitoraggio e classificazione dei crediti deteriorati di cui tutte le banche dovrebbero dotarsi, un credibile piano di riduzione di questi crediti. Nel gennaio del 2018 la Banca d’Italia emanò proprie “linee guida” rivolte alle banche meno significative, riprendendo i concetti principali contenuti in quelle della BCE.

Nel marzo del 2018 la BCE pubblicò un *Addendum* alle “linee guida” dell’anno precedente, specificando le sue aspettative riguardo ai tempi minimi entro cui i crediti deteriorati avrebbero dovuto essere integralmente svalutati. L’*Addendum* si riferiva a tutti i prestiti che sarebbero stati classificati come deteriorati dopo il 1° aprile 2018. Sia le linee guida sia l’*Addendum* non erano e non sono vincolanti; si tratta appunto di aspettative che, se non rispettate, danno inizio a un dialogo tra la banca e il supervisore. Quest’ultimo può, se lo ritiene comunque opportuno, utilizzare queste informazioni per aumentare i requisiti patrimoniali cosiddetti “di secondo pilastro”. Si trattava di condizioni molto stringenti in cui i crediti non garantiti dovevano essere integralmente svalutati entro 2 anni e quelli garantiti entro 7. La Banca d’Italia decise di non applicare l’*Addendum* alle banche meno significative. Nel luglio del 2018 la BCE ha annunciato la sua intenzione di estendere l’approccio di calendario, a partire dal 2021, anche ai crediti deteriorati in essere prima dell’aprile 2018. In questo caso le aspettative di vigilanza, sempre non vincolanti, sono declinate in maniera differenziata a seconda del peso degli NPL netti sugli attivi delle banche.

Nell’aprile del 2019 il legislatore europeo ha inserito all’interno del Regolamento CRR una norma, nota come *backstop* prudenziale, che richiede

alle banche un approccio simile a quello previsto dall'*Addendum*. Questa norma è vincolante e si applica a tutte le banche dell'Unione europea (incluse quindi le banche meno significative). Anche grazie alle tesi sostenute dalla delegazione italiana nel corso del negoziato (a cui la Banca d'Italia ha fornito la propria consulenza), la tempistica per la svalutazione integrale dei crediti è meno stringente: 3 anni per i prestiti non garantiti, 7 anni per quelli con garanzie diverse da immobili, 9 anni per quelli garantiti da immobili. Successivamente all'emanazione di questa norma la BCE ha uniformato la tempistica del proprio *Addendum* con quella del *backstop*. Quest'ultimo si applica a tutti i prestiti originati dopo il 26 aprile 2019 e successivamente classificati come deteriorati.

Gli effetti del meccanismo di calendario possono avere nel breve periodo effetti prociclici, ma il loro impatto ha natura transitoria, e sostanzialmente si annulla se si considera l'intero ciclo di recupero di un credito. Si tratta di 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.

La disciplina del *backstop* è stata modificata in risposta alla crisi pandemica scadenando in modo più favorevole le svalutazioni sulle esposizioni con garanzia pubblica. Nel corso del negoziato la delegazione italiana (guidata dal MEF), ha proposto di disapplicare il *backstop* per un periodo di due anni alla luce del blocco dell'attività dei tribunali, ma la proposta non è stata accolta. Quanto all'*Addendum*, la BCE ha chiarito che la sua applicazione verrà effettuata caso per caso, con la necessaria flessibilità.

Il meccanismo di calendario non costituirebbe un problema se i tempi della giustizia civile nel nostro paese fossero allineati a quelli prevalenti nel resto d'Europa. A parità di altre condizioni, infatti, l'elevata durata delle procedure di recupero dei crediti si traduce, meccanicamente, in un maggiore stock di NPL e ne deprime il valore. È quindi necessario intervenire alla radice per accelerare i tempi della giustizia civile, incidendo sulla causa prima del fenomeno.

La nuova definizione di default

I nuovi criteri per identificare le esposizioni in stato di default prudenziale da parte delle banche sono frutto di un processo complesso, caratterizzato da un intenso dibattito tra le Autorità europee e nazionali e da varie fasi di consultazione, a cui ha contribuito l'industria bancaria. La nuova disciplina introduce criteri per

la classificazione a default a fini prudenziali (e quindi per il conseguente calcolo dei requisiti patrimoniali) relativamente più stringenti rispetto a quella previgente nel nostro paese. Dalle evidenze relative alle quattro banche italiane che hanno anticipatamente iniziato ad applicare le nuove regole, tuttavia, gli effetti della nuova disciplina appaiono avere avuto un impatto moderato. Per ridurre al minimo l'effetto in questa difficile fase congiunturale va comunque accresciuta la consapevolezza della clientela sull'entrata in vigore delle nuove regole, intensificando i contatti bilaterali volti a prevenire eventuali inadempimenti non connessi con effettive situazioni di difficoltà. Abbiamo dato precise indicazioni in questo senso al sistema bancario.

L'entrata in vigore della nuova disciplina è coincisa con un periodo di incertezza economica legata alla pandemia da Covid-19. A fronte dell'impossibilità di postporre la sua applicazione a causa della mancanza di sostegno da parte degli altri paesi europei, nei quali in molti casi già si applicavano criteri più severi rispetto a quelli in vigore in Italia, la Banca d'Italia ha utilizzato le leve a sua disposizione per facilitare, nell'attuale quadro congiunturale, la transizione al nuovo regime. Per gli intermediari finanziari non appartenenti a gruppi bancari e per i gruppi finanziari è stato previsto un periodo transitorio in base al quale alcuni dei criteri antecedenti la nuova norma rimangono in vigore fino al 31 dicembre 2021.

In ogni caso, le nuove regole non comportano modifiche sostanziali nelle segnalazioni alla Centrale dei Rischi.

La disciplina della GACS

Le operazioni di cartolarizzazione di posizioni in sofferenza assistite dalla garanzia pubblica sui titoli di classe *senior* (Garanzia Cartolarizzazione Sofferenze, GACS) sono state un valido strumento a supporto della cessione di crediti deteriorati. A fronte di tali operazioni – 27 in tutto sinora – sono stati emessi titoli per 17,7 miliardi, di cui 14,4 assistiti dalla GACS. I rimborsi effettuati a partire dalla data di emissione hanno diminuito la consistenza di questi ultimi a 10,5 miliardi, riducendo corrispondentemente l'esposizione dello Stato.

In base ai dati forniti dai *servicers* e alle 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 (3,2 miliardi di incassi contro 3,7 attesi). Nella grande maggioranza dei casi i ritardi sono dovuti agli effetti della pandemia, e risentono del blocco delle procedure giudiziarie. Al momento, tuttavia, per nessuna operazione sono state registrate perdite sulle tre *tranches*

di titoli (*junior, mezzanine e senior*) nelle quali sono suddivise queste operazioni. Il meccanismo della GACS è stato rivisto nel 2019 con l'obiettivo di ridurre il rischio a carico dello Stato e di dare maggiori incentivi ai *servicers* nell'attività di recupero. L'efficacia di questi interventi correttivi sembra essere confermata dalla migliore performance delle operazioni realizzate dopo quella data.

Ulteriori misure per affrontare il problema degli NPL

Ho osservato che i ritardi della giustizia civile continuano a essere la principale causa delle difficoltà nella riduzione degli NPL nel nostro paese. Progressi su questo fronte consentirebbero di avviare rapidamente procedure di ristrutturazione d'impresa, quando possibili, o procedere al recupero dei crediti. Efficaci procedure di ristrutturazione d'impresa si tradurrebbero, oltre che in minori NPL, in maggiore produzione e occupazione. Una giustizia civile più rapida contribuirebbe anche ad assicurare il buon funzionamento del mercato secondario degli NPL.

Sono in fase finale di negoziazione alcune misure volte a favorire lo sviluppo di un mercato secondario paneuropeo dei crediti deteriorati: due regolamenti europei volti a facilitare le operazioni di cartolarizzazione; regole armonizzate per i *servicers* e per coloro che acquistano crediti al di fuori delle operazioni di cartolarizzazione; meccanismi armonizzati di escussione stragiudiziale delle garanzie. Occorrerà adoperarsi per una veloce attuazione in Italia di queste norme.

Sarebbero inoltre auspicabili passi avanti nell'istituzione di società di gestione dei crediti deteriorati (AMC). Il progetto trova un limite negli orientamenti restrittivi della Commissione in tema di aiuti di stato. In particolare, in caso di cessione di crediti deteriorati a una AMC pubblica a prezzi superiori a quelli "di mercato", sarebbe necessario imporre la condivisione delle perdite agli azionisti e ai creditori, condizione che evidentemente scoraggia del tutto il ricorso a questo strumento. In assenza di un mutamento di opinione da parte della Commissione su questo aspetto chiave il progetto, di cui si discute da tempo, non sembra destinato a produrre significativi benefici.

Le GACS si sono rivelate uno strumento efficace per agevolare la vendita delle sofferenze; una loro estensione appare consigliabile e potrebbe anche costituire l'occasione per introdurre modifiche alla sua disciplina, così da far sì che tutti i soggetti coinvolti nell'operazione (banche cedenti, *servicers*, investitori e garante) operino con i giusti incentivi al fine di ridurre al minimo il rischio che la garanzia statale debba essere escussa.

Anche la norma del DL Cura Italia volta a incentivare le cessioni, entro il 31 dicembre 2020, di crediti deteriorati da parte delle imprese potrebbe essere replicata. La misura consiste nella possibilità di trasformare in crediti d'imposta una quota di attività per imposte anticipate (DTA) per un ammontare proporzionale al valore dei crediti deteriorati ceduti a terzi. Sulla base di informazioni ancora provvisorie, di questa norma hanno beneficiato cessioni realizzate dalle banche italiane nel 2020 per circa 15 miliardi; ad esse ha corrisposto la conversione in crediti di imposta di circa 800 milioni di DTA.

Ulteriori proposte di revisione della normativa prudenziale illustrate nella memoria, e su cui non mi soffermo, anche se non sono state sinora approvate a livello europeo potrebbero essere riproposte alla luce dell'evoluzione della pandemia.

È infine fondamentale rivolgere l'attenzione anche alla solidità delle imprese non finanziarie. Le misure di politica economica finora adottate, ancorché indispensabili, incideranno sull'indebitamento delle imprese; nel 2020, dopo anni di riduzione, esso è in effetti tornato a crescere. In prospettiva, appare dunque opportuno valutare l'ampliamento e il rafforzamento di misure volte a rafforzare la patrimonializzazione delle imprese e a riequilibrarne la struttura finanziaria.

APPENDICE

Camera dei Deputati
Commissione parlamentare di inchiesta
sul sistema bancario e finanziario

**I crediti deteriorati del sistema bancario italiano:
situazione attuale, prospettive e provvedimenti rilevanti**

Memoria della Banca d'Italia

Roma, 15 gennaio 2021

1. Premessa

La Banca d'Italia ringrazia la Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario per l'invito a esprimere le proprie valutazioni sugli effetti per le banche italiane delle norme europee in tema di crediti deteriorati e sulle possibili strategie di intervento.

Le banche italiane si trovano a fronteggiare la crisi economica innescata dalla pandemia in condizioni migliori di quelle in cui versavano solo pochi anni fa. Rispetto al 2007 il rapporto tra capitale di migliore qualità e attivi ponderati per il rischio è più che raddoppiato; rispetto al picco del 2015, lo stock dei crediti deteriorati (*non-performing loans*; NPL)¹ si è ridotto di oltre due terzi. Questi progressi sono stati ottenuti anche grazie alle riforme regolamentari realizzate a livello internazionale a seguito della crisi finanziaria del 2007-2011 e all'azione di vigilanza svolta dalla Banca d'Italia, sia in autonomia sia in quanto componente del Meccanismo unico di vigilanza (*Single Supervisory Mechanism*, SSM).

L'aumento degli NPL è il principale rischio che le banche italiane si trovano oggi a fronteggiare. Potranno farlo da una posizione più solida rispetto al passato. La regolamentazione induce le banche a classificare correttamente 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; ma è essenziale che questi margini di flessibilità non compromettano la trasparenza e la credibilità dei bilanci bancari, condizione necessaria affinché lo stato di salute del sistema bancario italiano non venga compromesso.

¹ I crediti deteriorati sono suddivisi, secondo la regolamentazione italiana, 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.

Nel seguito verrà dapprima fornito un quadro d'insieme, attuale e prospettico, della situazione degli NPL delle banche italiane. Verranno poi illustrate le caratteristiche e le possibili conseguenze delle regole riguardanti il cosiddetto approccio "di calendario" alle svalutazioni su crediti e di quelle sulla nuova definizione di default, nonché le relative azioni poste in essere dalla Banca d'Italia per attenuarne le possibili ricadute negative. Si passerà poi a descrivere l'andamento dei recuperi relativi ai crediti in sofferenza ceduti dalle banche per mezzo di operazioni di cartolarizzazione assistite da garanzie pubbliche (GACS). Si terminerà indicando alcune possibili azioni volte a favorire la gestione degli NPL che emergeranno nei prossimi mesi.

2. Gli NPL delle banche italiane: situazione attuale e prospettive

I bilanci bancari non hanno ancora risentito in misura significativa della crisi pandemica. Il rapporto tra nuovi NPL e totale dei prestiti è sinora rimasto su valori storicamente molto bassi, attorno all'1 per cento, contro picchi attorno al 6 per cento registrati nel 2009 e nel 2013, e valori medi attorno al 2 per cento nel biennio 2006-7 (fig. 1). L'analogo indicatore relativo alle imprese non finanziarie, pari in media al 2,6 per cento negli anni 2006-2007, dopo aver raggiunto valori massimi attorno al 9 per cento a seguito della crisi finanziaria globale e di quella del debito sovrano, è sceso attorno al 2 per cento agli inizi del 2019; nell'anno in corso ha registrato un ulteriore brusco calo, risentendo presumibilmente delle misure di sostegno al credito introdotte dal Governo (moratorie e garanzie sui nuovi prestiti).

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 (fig. 2). 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 cento².

² 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. In terzo luogo, hanno contribuito 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.

I crediti assistiti da garanzia del Fondo centrale sono oltre 110 miliardi, a cui vanno aggiunti oltre 18 miliardi coperti da garanzie della SACE. Le moratorie in essere (quelle *ex lege* e quelle offerte dalle banche) sono attualmente pari a 197 miliardi, di cui 143 riconducibili a imprese non finanziarie e 47 a famiglie (tav. 1).

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 prossimo giugno.

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*.

3. L'approccio “di calendario”: perché crea problemi solo in Italia?

3.1 Il meccanismo “di calendario”

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. È utile ricordare che esistono due misure distinte in materia: quella disegnata dalla Commissione Europea e inserita nel Regolamento CRR il 25 aprile 2019, nota come *backstop* prudenziale, e quella prevista dalla BCE, nota come *Addendum*³.

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 vincolante⁴. 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 2018⁵.

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. Si tratta di 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, un accumulo eccessivo di NPL non adeguatamente svalutati può compromettere la normale operatività degli

³ Si vedano le 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*.

⁴ Per il *backstop* la differenza tra il livello di copertura effettuato dalla banca e quello prescritto dalla misura costituisce quindi una deduzione automatica dal capitale di vigilanza; di contro, 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.

⁵ Per tutti gli NPL classificati come tali prima del 1° aprile 2018 (quindi lo stock di NPL in essere a questa 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.

intermediari. Esso infatti si traduce in minore trasparenza dell'attivo bancario, a cui gli analisti di mercato e gli investitori reagiscono peggiorando la loro valutazione della solidità della banca. A parità di altre condizioni, ne conseguono un aumento del costo della raccolta e del capitale e, in ultima analisi, un peggioramento delle condizioni di accesso al credito per le famiglie e le imprese. Inoltre, l'effetto sulle banche delle misure di calendario è sostanzialmente nullo laddove se ne valuti l'impatto sull'intero processo di recupero del credito: le maggiori svalutazioni su crediti nei primi anni di passaggio a NPL verranno compensate dai maggiori incassi una volta completato il processo di recupero. In considerazione di questi vantaggi molti paesi, tra cui svariati di quelli fortemente interessati dal fenomeno degli NPL, come l'Irlanda e la Spagna, sostennero l'adozione del *backstop*.

Al tempo stesso, un meccanismo di calendario che obblighi le banche a svalutare integralmente i prestiti, salvo recuperarne una parte negli anni successivi, può risultare prociclico. In considerazione di ciò la Banca d'Italia ha sostenuto, sia in seno al SSM sia nella sua attività di consulenza al Governo in materia di legislazione bancaria, la necessità di applicare l'approccio di calendario con la dovuta gradualità e flessibilità⁶. Anche in seguito a una intensa negoziazione in sede europea, i parametri del *backstop* sono stati fissati su valori non aggressivi: per i crediti assistiti da garanzie la svalutazione al 100 per cento dei nuovi crediti deteriorati è richiesta dopo sette anni dalla classificazione a NPL (nove anni se la garanzia è rappresentata da immobili); per quelli privi di garanzie dopo tre anni. I paesi che propendevano per ridurre i tempi massimi previsti dal meccanismo sottolineavano l'esempio della legislazione statunitense, la quale prescrive l'integrale svalutazione dei crediti al dettaglio non garantiti entro sei mesi dalla data del default.

La disciplina del *backstop* è stata modificata in risposta alla crisi pandemica nell'ambito del Regolamento (UE) n. 873/2020 (cd. "*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

⁶ Durante la fase di negoziazione per la definizione del *backstop* prudenziale, la Banca d'Italia ha fornito costante supporto al MEF. Si sono ottenuti alcuni importanti miglioramenti rispetto alle proposte inizialmente avanzate dalla Commissione (in particolare riguardo ai tempi per arrivare a una svalutazione integrale degli NPL e al perimetro dei crediti interessati dalla misura). Nell'ambito del Meccanismo unico di vigilanza, la Banca d'Italia ha espresso costantemente la propria posizione cauta riguardo all'*Addendum*, sottolineandone la natura di misura di secondo pilastro, da applicarsi banca per banca, e ribadendo l'opportunità di adottare un approccio flessibile, instaurando un dialogo costruttivo con le banche.

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 imprese⁷ di cui 5 sono già stati classificati come NPL. Di questi 5, 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 dello 0 per cento 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 2023⁸. 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

⁷ Dati di fonte Anacredit, relativi alle esposizioni superiori a € 25.000 di un ampio campione di banche italiane nei confronti di società non finanziarie, quindi escludendo famiglie produttrici e consumatrici.

⁸ Nei primi nove mesi del 2020 l'aumento del tasso di copertura per queste posizioni è stato in media di 17 punti base, maggiore rispetto a quello osservato per il complesso dei crediti *in bonis* verso imprese, pari a 11 punti base.

dovrebbero riconoscere nei tre anni successivi all'ingresso in default sarebbero pari a circa 11 miliardi⁹.

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.

3.2 Interazione tra meccanismo del calendario e tempi di recupero dei crediti

L'eccessiva lunghezza dei tempi delle procedure di recupero crediti determina un accumulo strutturale di NPL e, in periodi recessivi, può portarne lo stock ad assumere dimensioni tali da mettere a rischio la stabilità del sistema¹⁰.

Il meccanismo del calendario non costituirebbe un problema qualora i tempi del recupero dei crediti deteriorati (escussione giudiziale e estragiudiziale delle garanzie; meccanismi di gestione delle crisi d'impresa) fossero efficaci ed allineati a quelli prevalenti nel resto d'Europa. Le stime indicano che, a parità di altre condizioni, una riduzione da 5 a 2 anni dei tempi di recupero diminuirebbe di circa la metà l'incidenza delle sofferenze sui bilanci bancari; nella fig. 2(b) l'incidenza degli NPL del nostro sistema bancario sarebbe allineata a quella media dell'area dell'euro.

Le riforme introdotte negli anni scorsi con riguardo alle procedure esecutive immobiliari hanno contribuito a ridurre i tempi, in particolare quelli della fase di vendita; tuttavia i margini per ottenere ulteriori riduzioni, anche nelle altre fasi delle

⁹ A queste rettifiche andranno aggiunte quelle derivanti dagli NPL facenti capo alle famiglie e quelli soggetti all'*Addendum* (e non al *backstop*), cioè gli NPL che derivano da crediti concessi prima del 26 aprile 2019. È utile ricordare che, a prescindere dal *backstop*, le banche sono tenute a effettuare rettifiche di valore sugli attivi di bilancio qualora abbiano evidenze di non recuperabilità. Solo una parte degli di € 11 miliardi di rettifiche menzionati nel testo può dunque essere attribuita per intero all'introduzione del *backstop*.

¹⁰ Cfr. il Riquadro: *La relazione tra i tempi di recupero dei crediti e la consistenza delle sofferenze registrate in bilancio dalle banche*, in Rapporto sulla stabilità finanziaria n. 5, aprile 2013.

procedure, rimangono ampi¹¹. Miglioramenti su questo fronte sono particolarmente importanti anche vista l'indisponibilità, o lo scarso utilizzo, dei meccanismi di escussione stragiudiziali, quali il patto marciano e le vendite stragiudiziali. Le procedure fallimentari sono state riviste nell'ambito della più ampia riforma del diritto dell'insolvenza che entrerà in vigore il prossimo settembre (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza; d.lgs. 14/2019); allo stato non è possibile valutare quanto le innovazioni introdotte saranno in grado di incidere sulla loro durata.

Nonostante i miglioramenti, nel confronto internazionale la posizione dell'Italia sul fronte del funzionamento della giustizia rimane molto critica. Secondo i dati pubblicati da un recente studio condotto dalla Commissione europea per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa¹², per una sentenza di primo grado nel settore civile e commerciale sono mediamente necessari 527 giorni in Italia, contro una media europea di 233; per una sentenza definitiva di terzo grado bisogna attendere oltre 1.200 giorni (fig. 3). Analoghe evidenze emergono da una rilevazione condotta di recente dall'EBA su un campione di banche europee per la valutazione dell'efficienza dei sistemi di recupero giudiziali nazionali¹³; essa mostra che le banche italiane hanno registrato i tempi di recupero (dall'inizio della procedura giudiziale alla data in cui sono avvenuti gli ultimi recuperi) in assoluto più elevati per i crediti verso PMI (6,4 anni, a fronte di una media europea di 3,3) e tempi sempre superiori alla media europea per le altre tipologie di crediti deteriorati (crediti verso imprese diverse da PMI, crediti assistiti da garanzia immobiliare, crediti verso clientela al dettaglio).

Secondo i dati pubblicati dal Ministero della Giustizia¹⁴, nel 2019 la durata media effettiva delle procedure esecutive immobiliari risulta connotata da alta eterogeneità territoriale, collocandosi su valori che vanno da un minimo di 2,9 anni in alcuni distretti di Corte di Appello a un massimo di 9,8 anni in altri. Analoga dispersione si riscontra nella durata media effettiva delle procedure di fallimento, per la quale si spazia, nel medesimo anno di osservazione, da un minimo di 4,8 anni a un massimo di 17.

¹¹ Cfr. Giacomelli S., Orlando T. e G. Rodano (2019), *Real estate foreclosures: the effects of the 2015-16 reforms on the length of the proceedings*, Banca d'Italia, Notes on Financial Stability and Supervision, no. 16.

¹² Cfr. *Efficacia e qualità della giustizia in Europa: rapporto 2020*, Commissione europea per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa, settembre 2020.

¹³ Cfr. *Report on the benchmarking of the national loan enforcement*, EBA, novembre 2020. I risultati puntuali di questo studio debbono essere considerati con grande cautela, dal momento che vi sono significativi problemi nella qualità dei dati. Tuttavia, la differenza tra i tempi di recupero stimati per l'Italia e quelli medi dell'Unione europea è compatibile con quanto indicato da altre fonti.

¹⁴ *Durate esecuzioni immobiliari 2019*, Statistiche giudiziarie, Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa.

È quindi necessario intervenire alla radice per accelerare i tempi della giustizia civile, incidendo sulla causa prima dell'accumulo di crediti deteriorati nei bilanci delle banche e degli altri intermediari finanziari.

4. La nuova definizione di default

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 e/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)¹⁵. Si rinvia all'Appendice per maggiori dettagli.

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 2019¹⁶, 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

¹⁵ Prima del CRR la normativa della Banca d'Italia prevedeva che le esposizioni ristrutturata che avessero dato luogo a una perdita di qualunque ammontare fossero classificate come deteriorate. Questa previsione è stata eliminata per allineare la normativa nazionale alle disposizioni segnaletiche europee emanate in base al CRR; quest'ultimo prevede che sia classificata come deteriorata una esposizione oggetto di ristrutturazione onerosa quando comporti una diminuzione del valore dell'obbligazione originaria; le recenti Linee Guida dell'EBA hanno chiarito la soglia massima oltre la quale questa condizione si avvera.

¹⁶ Il Gruppo UBI Banca ha iniziato ad applicare la nuova definizione a fine luglio 2019, il Gruppo Mediobanca a fine settembre, il Gruppo Credem a fine ottobre e il Gruppo IntesaSanpaolo a fine novembre.

dell'introduzione della nuova definizione è stato pari al 2 per cento (e fortemente concentrato tra i crediti scaduti); il rapporto tra NPL e totale dei prestiti 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 regole¹⁷. 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 alcuna tolleranza nei confronti di prestiti sconfinanti o scaduti. Non sorprende che richieste in tal senso non abbiano trovato sostegno presso alcun paese del SSM.

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 significative¹⁸.

¹⁷ Cfr. *Final Report Guidelines on the application of the definition of default under Article 178 of Regulation (EU) No 575/2013*, EBA, settembre 2016; *Feedback Statement, Responses to the public consultation on the draft ECB Regulation on the materiality threshold for credit obligations past due*, ECB, novembre 2018; Banca d'Italia, *Documento per la consultazione, Attuazione del regolamento delegato (UE) n. 171/2018 della Commissione europea del 19 ottobre 2017 e degli Orientamenti sull'applicazione della definizione di default ai sensi dell'articolo 178 del regolamento (UE) n. 575/2013*, Banca d'Italia, marzo 2019.

¹⁸ Cfr. *Indirizzo della BCE n. 2020/978 del 25 giugno 2020 sull'esercizio della discrezionalità ai sensi dell'articolo 178, paragrafo 2, lettera d) del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, da parte delle autorità nazionali competenti in relazione a enti meno significativi per quanto riguarda la soglia per la valutazione della rilevanza di obbligazioni creditizie in arretrato (BCE/2020/32)*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 8 luglio 2020.

A seguito di una consultazione pubblica nel corso del 2019¹⁹ la Banca d'Italia, coerentemente con gli indirizzi auspicati dalla BCE, ha definito la soglia di rilevanza relativa all'1 per cento per le banche meno significative²⁰. Il documento di consultazione rivolgeva un espresso invito a fornire evidenze che potessero motivare la fissazione di una soglia di rilevanza più alta. Dalla consultazione non ne sono emerse²¹.

La Banca d'Italia ha utilizzato le leve a sua disposizione per facilitare, nell'attuale quadro congiunturale, la transizione al nuovo regime. 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 2021²² – 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 cento²³.

La recente diffusione sulla stampa nazionale di informazioni talvolta non corrette sugli impatti della nuova normativa a ridosso della sua entrata in vigore ha indotto la Banca d'Italia a inviare comunicazioni al sistema bancario e finanziario e a pubblicare sul proprio sito web informazioni dirette al pubblico per chiarire l'effettiva portata della nuova disciplina nei rapporti con la clientela²⁴. In particolare, agli intermediari è stato chiesto di potenziare i contatti su base individuale con la clientela, ponendo particolare attenzione a sensibilizzare i soggetti che potrebbero presentare un maggior rischio di classificazione in default in seguito all'entrata in

¹⁹ Cfr. *Attuazione del regolamento delegato (UE) n. 171/2018 della Commissione europea del 19 ottobre 2017*, Banca d'Italia, marzo 2019.

²⁰ Cfr. *Circolare 285, aggiornamento n. 27 del 26 giugno 2019*, Banca d'Italia.

²¹ Il Regolamento delegato della Commissione 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. Per farlo, sarebbe stato necessario dimostrare che la nuova soglia i) evita un elevato numero di default che non dipendono dalle difficoltà finanziarie del debitore (c.d. default tecnici); e ii) assicura una classificazione tempestiva in stato di default dei debitori che presentano difficoltà finanziarie (una soglia troppo alta potrebbe ritardarne la classificazione).

²² Cfr. *Circolare 288, aggiornamento n. 3 del 23 dicembre 2020*, Banca d'Italia. L'estensione delle nuove regole del default prudenziale agli intermediari finanziari, anticipata in una consultazione del 2019, è stata confermata lo scorso giugno in occasione della pubblicazione del documento di consultazione sulle modifiche alle disposizioni di vigilanza degli intermediari. Cfr. *Modifiche alle disposizioni di vigilanza per gli intermediari finanziari: applicazione della nuova definizione di default e altre modifiche in materia di rischio di credito, fondi propri, investimenti in immobili e operazioni rilevanti (aperta fino all'8 settembre 2020)*, Banca d'Italia, giugno 2020.

²³ Il regime transitorio è stato introdotto per gli intermediari finanziari perché per essi non vige una normativa armonizzata a livello europeo. Esso è stato limitato agli intermediari non appartenenti a gruppi bancari in quanto quelli appartenenti a gruppi bancari sarebbero comunque tenuti ad applicare, a livello consolidato, la definizione di *default* prevista per le banche.

²⁴ Cfr. *Nuova definizione di default e conseguenze per i clienti delle banche*, Banca d'Italia, dicembre 2020.

vigore della nuova definizione. In questi casi, è stato raccomandato agli intermediari di prendere contatto con la clientela per valutare le soluzioni più opportune per prevenire la riclassificazione delle esposizioni.

Al pubblico è stato chiarito che la nuova definizione di default non modifica nella sostanza le segnalazioni alla Centrale dei Rischi, non ha riflessi diretti sugli sconfinamenti, sulla classificazione a sofferenza o sul pagamento delle utenze sui conti correnti, ma riguarda il modo con cui le banche e gli intermediari finanziari devono classificare la clientela ai fini del calcolo dei requisiti patrimoniali minimi obbligatori che essi devono rispettare.

5. La disciplina della GACS

Il ricorso alle operazioni di cartolarizzazione di posizioni in sofferenza è stato lo strumento principale utilizzato dalle banche per la cessione dei crediti in sofferenza. In particolare, la garanzia pubblica sui titoli di classe *senior* (cosiddetta Garanzia Cartolarizzazione Sofferenze, GACS) 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. A fronte di tale importo – dopo le rettifiche di valore e gli sconti di cessione operati sui portafogli ceduti – sono stati emessi titoli (c.d. *tranche*) per € 17,7 miliardi. Le *tranche senior* assistite dalla GACS, in fase di emissione, avevano un valore complessivo di € 14,4 miliardi. Le *tranche mezzanine e junior* – quelle che forniscono il cosiddetto “supporto al credito” (*credit enhancement*) ai titoli di classe *senior* – all’emissione ammontavano complessivamente a € 3,3 miliardi.

I rimborsi effettuati sulle *tranche senior* a partire dalla data della loro emissione ne hanno diminuito la consistenza da complessivi € 14,4 miliardi a € 10,5 miliardi, riducendo corrispondentemente l’esposizione dello Stato.

Sulla base dei dati forniti dai *servicer* 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, i recuperi effettivi sono stati pari € a 3,2 miliardi.

Nella grande maggioranza dei casi i ritardi sono dovuti agli effetti della pandemia. Ad esempio, essendo i portafogli costituiti in larga parte da mutui immobiliari, l'andamento degli incassi ha pesantemente risentito della chiusura dei tribunali nel secondo trimestre 2020. In pochi casi i ritardi hanno natura strutturale, e possono ricondursi a insufficienti incentivi dei *servicer* 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.

Al momento, tuttavia, per nessuna delle 27 operazioni sono state registrate perdite sui titoli *junior*, *mezzanine* e *senior*. Questi ultimi, assistiti dalla garanzia statale, continuano quindi a beneficiare dello stesso livello di protezione iniziale (€ 3,3 miliardi).

6. Ulteriori misure per affrontare il problema degli NPL

Il sistema bancario nazionale ha fatto importanti passi avanti sul fronte della gestione degli NPL, dotandosi di assetti organizzativi e procedure atti a migliorarne l'efficienza. Una corretta e attiva gestione dei crediti deteriorati da parte delle banche rimane fondamentale per consentire loro di contribuire alla ripresa economica che seguirà il graduale esaurirsi della emergenza sanitaria. A fianco dell'indispensabile azione a cui saranno chiamati gli intermediari, è possibile individuare vari fronti sui quali ulteriori misure sarebbero desiderabili.

I ritardi della giustizia civile continuano a essere 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. I tempi della giustizia giocano altresì un ruolo fondamentale nella fissazione del prezzo offerto dagli acquirenti di NPL nelle operazioni di cessione. Miglioramenti su questo fronte andrebbero a beneficio sia delle banche sia delle imprese creditrici²⁵. Efficaci procedure di ristrutturazione d'impresa si tradurrebbero, oltre che in minori NPL, in maggiore produzione e occupazione.

²⁵ Cfr. Gonzales-Torres G. e G. Rodano (2020), *Court Efficiency and Aggregate Productivity: the Credit Channel*, Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 1287. Rodano G. (2021), *Judicial Efficiency and Bank Credit to Firms*, Banca d'Italia, Temi di discussione, di prossima pubblicazione. Ricercatori della Banca d'Italia stanno attivamente contribuendo alla stesura di un rapporto del Comitato europeo per il rischio sistemico che ha l'obiettivo di valutare la capacità degli stati membri di prevenire e gestire le insolvenze e di identificare le migliori pratiche che potrebbero essere adottate all'interno dell'Unione europea.

Una riduzione dei tempi della giustizia civile non richiede necessariamente processi di revisione normativa, tipicamente complessi e lunghi da attuare. I dati sulla dispersione dei tempi delle esecuzioni immobiliari tra tribunali nazionali suggeriscono che attraverso interventi di rafforzamento organizzativo, degli organici e delle dotazioni informatiche, in particolare nei tribunali caratterizzati da tempi di funzionamento superiori alla media, sarebbe possibile aumentare la velocità del recupero dei crediti deteriorati in tempi relativamente ridotti. Ne beneficerebbero sia i creditori sia i debitori.

È importante assicurare il buon funzionamento del mercato secondario degli NPL che, come sopra ricordato, rappresenta il canale di gran lunga più importante per eliminare i crediti deteriorati dai bilanci bancari. Verranno a breve definitivamente approvati due regolamenti europei volti a facilitare le operazioni di cartolarizzazione²⁶; sono inoltre nella fase finale di negoziazione alcune misure europee volte a favorire lo sviluppo di un mercato secondario paneuropeo dei crediti deteriorati: regole armonizzate per i *servicer* e per coloro che acquistano crediti; meccanismi armonizzati di escussione stragiudiziale delle garanzie. Occorrerà adoperarsi per una veloce attuazione in Italia di queste norme.

È consigliabile un'estensione delle GACS, che si sono rivelate uno strumento efficace per agevolare la vendita di questa tipologia di attivi. L'efficacia delle GACS è stata riconosciuta anche dalla Commissione europea nella sua recente comunicazione in tema di NPL. La Banca d'Italia 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, *servicer*, investitori e garante).

Sarebbero inoltre auspicabili passi avanti nell'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 è da valutare con favore. Per consentire a queste società di svolgere un ruolo efficace in presenza di uno shock macroeconomico come quello causato dalla pandemia sarebbe tuttavia necessario riflettere sui criteri finora utilizzati, alla luce degli orientamenti sugli

²⁶ Cfr. la Memoria della Banca d'Italia presentata lo scorso 11 gennaio alla VI Commissione (Finanze) Permanente della Camera dei Deputati dal titolo "*Proposte di regolamento COM (2020)282 e COM (2020)283, recanti modifiche alla disciplina in materia di cartolarizzazioni*".

aiuti di Stato, per determinare i prezzi di cessione. Si dovrebbe tener conto, in particolare, del fatto che i prezzi “di mercato” possono riflettere tassi di rendimento tipici di contesti caratterizzati dalla presenza di asimmetrie informative e mercati non perfettamente concorrenziali.

Il tema è stato ripreso in un documento pubblicato lo scorso dicembre dalla Commissione europea²⁷. Salvo alcune precisazioni di carattere tecnico, la Comunicazione non apporta sostanziali innovazioni in materia. La costituzione di una AMC nazionale sarebbe, infatti, tuttora soggetta ai vincoli imposti dalla normativa europea in essere prima della pandemia e ribaditi dalla Commissione europea stessa nel 2018²⁸. In particolare, in caso di cessione di crediti deteriorati a una AMC pubblica a prezzi superiori a quelli “di mercato”, sarebbe necessario imporre la condivisione delle perdite agli azionisti e ai creditori, condizione che evidentemente scoraggia del tutto il ricorso a questo strumento.

Ulteriori proposte di revisione della normativa prudenziale non sono state sinora approvate a livello europeo ma potrebbero essere riproposte alla luce dell’evoluzione della pandemia. L’art. 500 della CRR2 mitiga l’effetto penalizzante delle cessioni sulle perdite attese stimate dalle banche con i loro modelli, che può rappresentare un forte disincentivo alla cessione. L’articolo è stato introdotto su iniziativa della Banca d’Italia, e scade nel 2022. Appare condivisibile la proposta di estenderne la durata fino al 2024, recentemente avanzata da un gruppo di associazioni imprenditoriali italiane e dall’ABI. Si tratta di una misura che può effettivamente aiutare le grandi banche a cedere NPL e a favorire lo sviluppo del mercato secondario di questi attivi. Parimenti condivisibile è la proposta, avanzata dagli stessi soggetti e fatta propria anche dalla Commissione europea, di modificare l’art. 127 CRR al fine di assimilare lo sconto sull’acquisto di NPL a rettifiche di valore specifiche. L’assetto attuale penalizza le banche meno complesse (le banche che utilizzano approcci IRB, infatti, possono riconoscere già oggi lo sconto in operazioni di acquisto di NPL nel calcolo dell’assorbimento patrimoniale complessivo). Inoltre, per tutte le banche la disciplina del *backstop* prudenziale già consente di tener conto dello sconto alla stregua delle rettifiche di valore specifiche nel calcolo della copertura minima delle posizioni NPL. La misura favorirebbe l’acquisto di NPL da parte di banche specializzate, favorendo la competizione tra gli acquirenti di NPL e di conseguenza aumentando la profondità e ampiezza del mercato secondario di NPL.

²⁷ Cfr. *Action plan: Tackling non-performing loans (NPLs) in the aftermath of the COVID-19 pandemic*, Commissione europea, dicembre 2020.

²⁸ Cfr. *AMC Blueprint*, Commissione europea, marzo 2018.

Attenzione deve essere rivolta anche alla solidità delle imprese non finanziarie. Le misure di politica economica finora adottate, ancorché indispensabili per attenuare le conseguenze economiche della pandemia, potrebbero accrescere in misura eccessiva l'indebitamento delle imprese, compromettendo il percorso di irrobustimento dei bilanci in atto dal 2011. Nel 2019 i debiti finanziari delle imprese sono scesi al 68 per cento del PIL; la leva finanziaria, pari al rapporto tra i debiti finanziari e la loro somma con il patrimonio netto, è diminuita di quasi due punti percentuali, al 39 per cento; rimane tuttavia al di sopra, seppure di poco, della media dell'area dell'euro. Le imprese italiane rimangono soprattutto caratterizzate da una elevata incidenza dei debiti bancari sul totale dei debiti finanziari²⁹. In prospettiva, appare opportuno valutare l'ampliamento e il rafforzamento delle misure volte a favorire la patrimonializzazione delle imprese e a riequilibrarne la struttura finanziaria, come ad esempio l'ACE. Le agevolazioni al rafforzamento patrimoniale introdotte dal DL Rilancio vanno nella giusta direzione e andrebbero pienamente attuate³⁰.

²⁹ Cfr. *Relazione annuale sul 2019*, cap. 7, Banca d'Italia, maggio 2020.

³⁰ Possono essere inoltre studiate iniziative di sistema che coinvolgano soggetti pubblici e privati per gestire in modo efficiente i finanziamenti coperti dalla garanzia dello Stato, valutando una eventuale trasformazione di parte di essi in capitale di rischio.

Appendice – La nuova definizione di default nella disciplina prudenziale delle banche

Dall'entrata in vigore il 1° gennaio 2014 del CRR, le banche classificano in stato di default prudenziale i debitori quando ricorre almeno una delle seguenti condizioni:

a) il debitore è in arretrato da oltre 90 giorni nel pagamento di un'obbligazione rilevante (“soglia di rilevanza”);

b) la banca giudica improbabile che, senza il ricorso ad azioni quali l'escussione delle garanzie, il debitore adempia integralmente alla sua obbligazione (*unlikely to pay* – UTP).

Tale definizione è stata integrata da ulteriori regole emanate in sede europea: le Linee Guida EBA sull'applicazione della definizione di default (EBA/GL/2016/07) e il Regolamento Delegato (UE) n. 171/2018 della Commissione europea del 19 ottobre 2017, che individua la soglia di rilevanza delle obbligazioni creditizie in arretrato (Regolamento delegato)³¹. Le banche europee sono tenute ad applicare queste ulteriori regole dal 1° gennaio 2021.

Il Regolamento delegato (UE) 2018/171 – come attuato nella normativa nazionale – stabilisce che un'esposizione creditizia scaduta va considerata rilevante quando l'ammontare dell'arretrato supera entrambe le seguenti soglie: i) 100 euro per le esposizioni al dettaglio e 500 euro per le esposizioni diverse da quelle al dettaglio (soglia assoluta); ii) l'1 per cento dell'esposizione complessiva verso una controparte (soglia relativa)³². Superate entrambe le soglie, prende avvio il conteggio dei 90 giorni consecutivi di scaduto, oltre i quali il debitore è classificato in stato di default. Il Regolamento stabilisce, inoltre, i criteri in base ai quali effettuare questi calcoli; tra questi, è previsto che non è più possibile compensare gli importi scaduti con le linee di credito aperte e non utilizzate (c.d. margini disponibili). Le Linee Guida dell'EBA sul default forniscono invece criteri applicativi su ulteriori aspetti della disciplina del default³³.

³¹ Con la modifica della Circolare 285 pubblicata il 26 giugno 2019, la Banca d'Italia ha recepito le Linee Guida dell'EBA sull'applicazione della definizione di credito deteriorato ai sensi dell'art. 178 del CRR e attuato il RD relativo alla soglia di rilevanza delle esposizioni creditizie in arretrato. Di recente la Banca d'Italia ha pubblicato orientamenti sull'applicazione del RD e ha fornito chiarimenti sulle disposizioni attuative delle Linee Guida dell'EBA validi per le banche.

³² Le banche che ai fini della definizione di credito deteriorato per le esposizioni al dettaglio adottano l'approccio per transazione applicano le soglie assoluta e relativa a livello di singola transazione.

³³ Ad esempio, specificano da quando decorre il conteggio dei giorni di arretrato e in quali casi questo conteggio può essere interrotto o sospeso, quando la riduzione dell'obbligazione a seguito di una misura di tolleranza (*forbearance*) comporta la classificazione in default del debitore.

Le nuove regole introducono criteri differenti da quelli sinora utilizzati dalle banche italiane e, per diversi aspetti, più stringenti. Le principali differenze/novità riguardano:

a) la componente relativa della soglia di rilevanza, che viene fissata all'1 per cento a fronte del 5 per cento previsto dalla disciplina nazionale; questa soglia è il risultato di un faticoso compromesso tra posizioni molto distanti (la soglia italiana era tra le più alte e in diversi altri Stati era pari a zero); l'introduzione della componente assoluta della soglia di rilevanza, prima assente nella disciplina italiana;

b) le modalità di calcolo delle esposizioni su cui viene calcolata la soglia di rilevanza: la disciplina italiana prevedeva che il superamento della soglia andasse verificato con riferimento all'esposizione complessiva (esclusi gli strumenti di capitale). In questo calcolo però gli intermediari potevano compensare le esposizioni scadute e/o sconfinanti con i margini disponibili sulle altre linee di credito accordate al medesimo debitore. Questa possibilità non è invece ammessa nel Regolamento delegato;

c) la classificazione in stato di *forborne non-performing* delle esposizioni: le Linee Guida dell'EBA prevedono che le banche classifichino come *non-performing* le esposizioni verso debitori in difficoltà finanziaria 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. Prima del CRR la normativa della Banca d'Italia prevedeva per tali esposizioni la classificazione come deteriorate qualora la ristrutturazione avesse dato luogo a una perdita di qualunque ammontare. Questa previsione è stata eliminata per allineare la normativa nazionale alle disposizioni segnaletiche europee emanate in base al CRR; quest'ultimo prevede che sia classificata come deteriorata una esposizione oggetto di ristrutturazione onerosa quando comporti una diminuzione del valore dell'obbligazione originaria; le recenti Linee Guida dell'EBA hanno chiarito la soglia massima oltre la quale questa condizione si avvera.

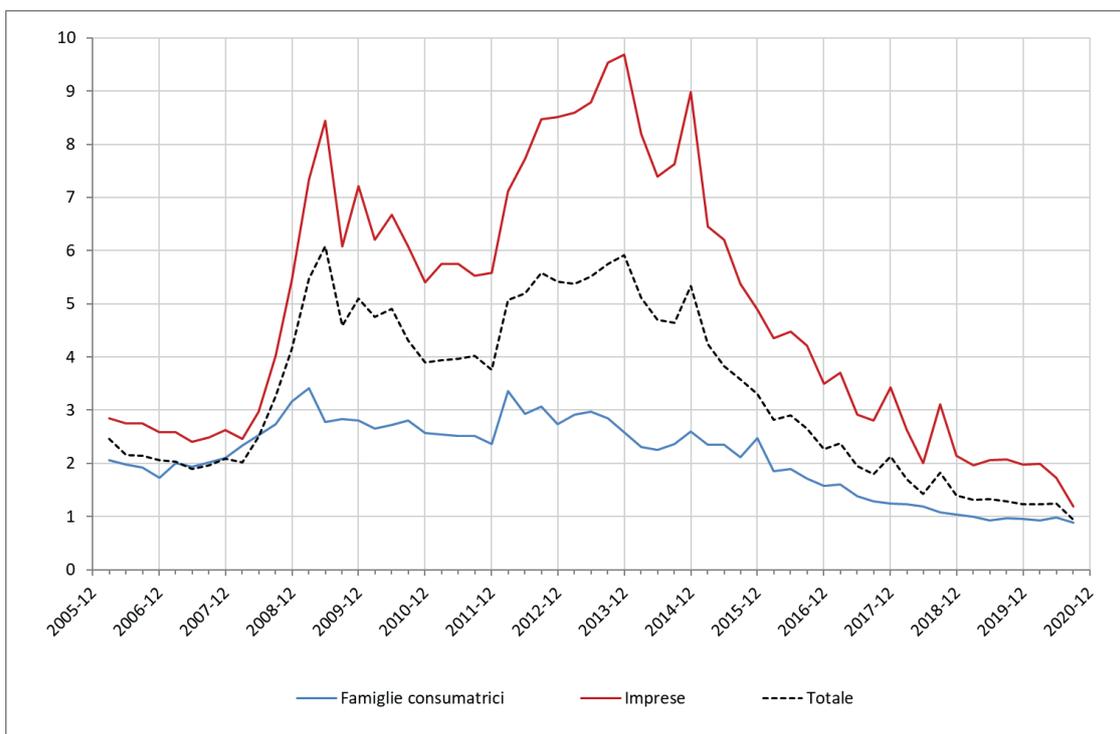
Nella stesura delle Linee Guida sono stati anche introdotti importanti margini di flessibilità (alcuni promossi dalla delegazione italiana), tra cui l'estensione da 90 a 180 del numero di giorni di scaduto di un credito commerciale oltre i quali il debitore, se Pubblica Amministrazione, deve essere classificato a default.

I margini di discrezionalità lasciati alle Autorità competenti sono limitati. Il Regolamento Delegato (UE) 171/2018 permette loro di scegliere un valore della componente relativa della soglia di rilevanza delle obbligazioni in arretrato diverso da quello ordinaria dell'1 per cento. Tale valore non può comunque mai essere superiore al 2,5 per cento; inoltre tale scelta può essere effettuata solo al ricorrere di condizioni molto stringenti, che le Autorità competenti sono obbligate a motivare all'EBA. In particolare, occorre dimostrare che una soglia più alta dell'1 per cento è giustificata in quanto i) evita un elevato numero di default che non dipendono dalle difficoltà finanziarie del debitore (default tecnici); e ii) assicura una classificazione tempestiva in stato di default dei debitori che presentano difficoltà finanziarie (una soglia troppo alta potrebbe ritardarne la classificazione). L'aspettativa è che le autorità non esercitino, se non in casi particolari, questa discrezionalità: in un 'considerando' del Regolamento è precisato che la soglia dovrebbe essere in principio la stessa in tutte le giurisdizioni.

La definizione di una soglia diversa dall'1 per cento avrebbe comunque posto un tema di parità di trattamento tra banche significative e meno significative (la classificazione in stato di default, con i conseguenti riflessi sul capitale regolamentare, non sarebbe dipesa dalla diversa rischiosità del cliente ma dalla qualifica della banca erogante) e di coerenza complessiva del sistema (all'interno della stessa giurisdizione sarebbero coesistite diverse nozioni di default).

Fig. 1 – Indicatori di qualità del credito

(dati trimestrali; valori percentuali)



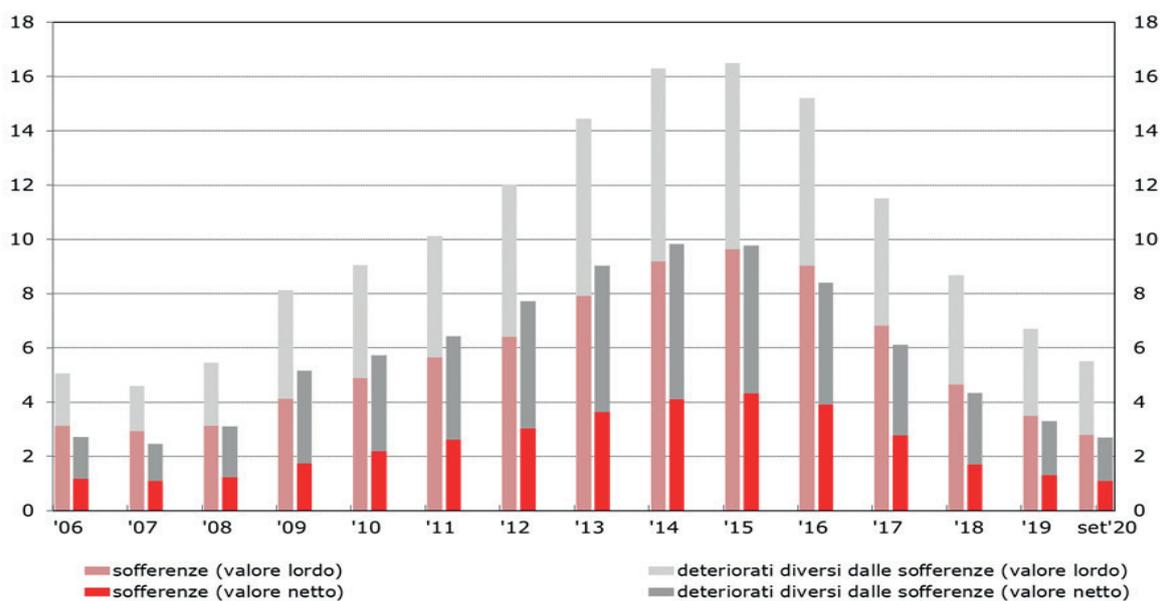
Fonte: Centrale dei rischi.

(1) Flussi trimestrali di prestiti deteriorati rettificati in rapporto alle consistenze dei prestiti al netto dei prestiti deteriorati rettificati alla fine del trimestre precedente, in ragione annua. Dati depurati dalla componente stagionale, ove presente.

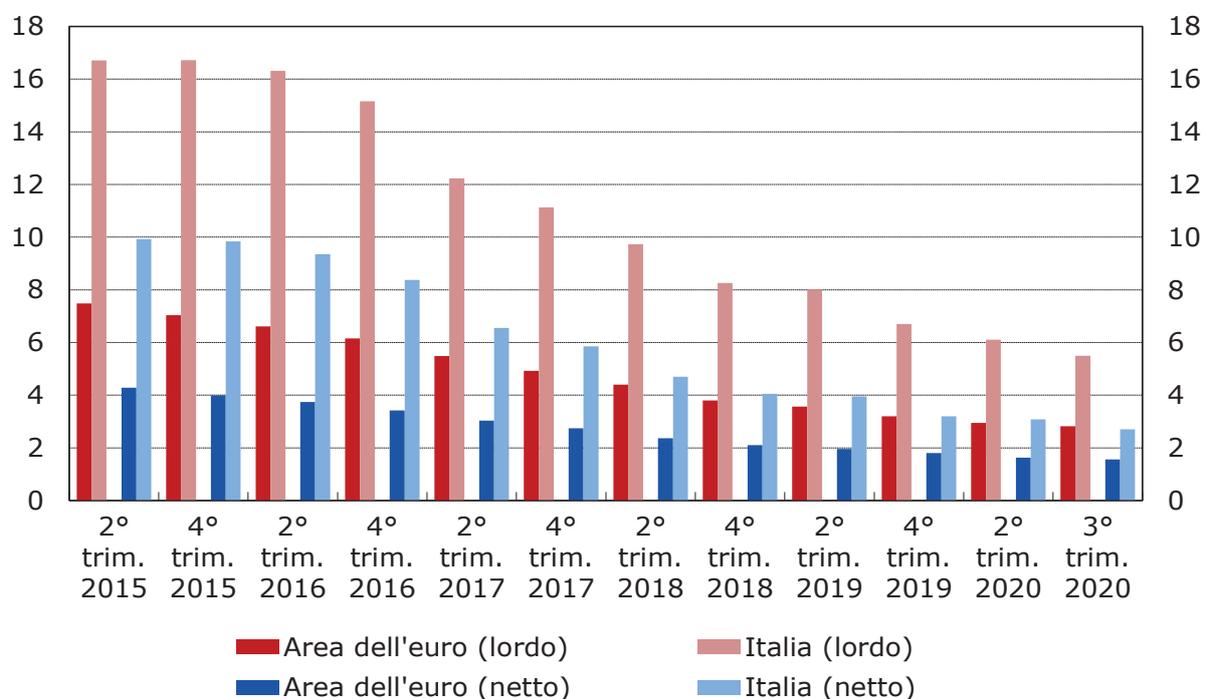
Fig. 2 – Crediti deteriorati: quota sul totale dei prestiti

(valori percentuali)

(a) Totale sistema bancario italiano



(b) Banche significative



Fonte: Banca d'Italia

Tav. 1 – Adesione alle misure di moratoria nazionali (1)

(data di riferimento: 1 gennaio 2021)

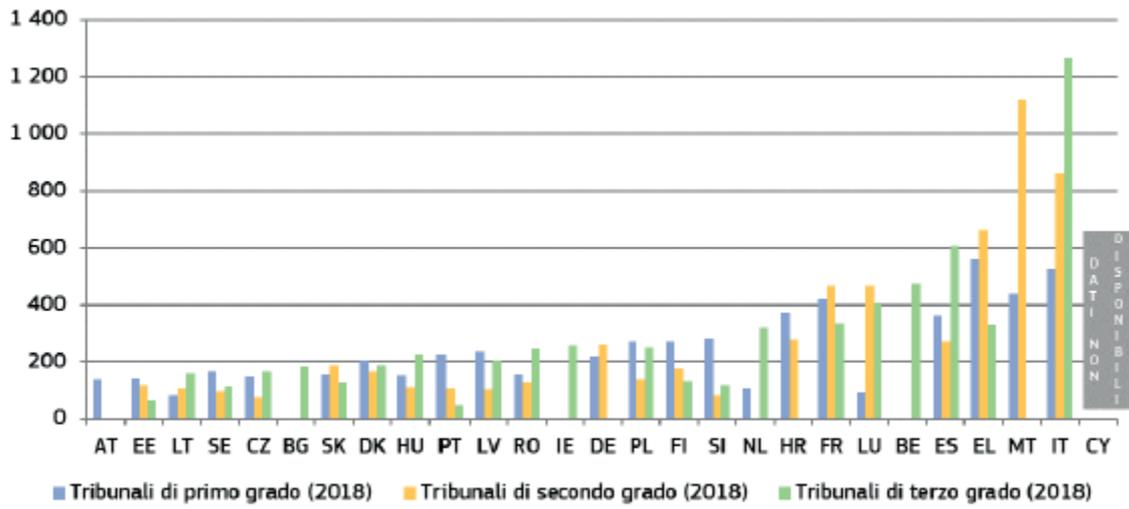
	3. Importo delle richieste approvate e in essere (mld €) (2)	
	3.a. Importo delle richieste ricevute e approvate da marzo 2020	3.b. Importo delle moratorie in essere alla data di riferimento della segnalazione (6) Totale (mld €)
Moratorie DL 'Cura Italia'	164	133
(A) PMI (art. 56)	151	126
- 'congelamento' prestiti a revoca (comma 2, lett. a)	14	14
- proroga prestiti a scadenza (comma 2, lett. b)	5	4
- sospensione rate/canoni (comma 2, lett. c)	132	108
(B) Famiglie (Fondo 'Gasparrini', art. 54)	13	7
Moratorie su iniziativa del settore finanziario	119	64
(C) Moratorie promosse da associazioni di categoria	43	28
- ABI "Imprese in ripresa 2.0"	17	13
- ABI - famiglie - 21 aprile 2020	24	15
- Assofin - famiglie - Credito al consumo	2	0
(D) Altre moratorie (3)	76	36
Totale (A+B+C+D)	283	197
(di cui: società non finanziarie)	188	143
(di cui: famiglie) (4)	88	47
(di cui: altro) (5)	7	7

Fonte: Banca d'Italia, indagine campionaria presso le banche.

Note: (1) I dati riguardano le misure del DL n. 18/2020 "Cura Italia" e iniziative private, e si riferiscono a una indagine settimanale presso un campione di banche che erogano poco meno del 90 per cento dei prestiti a famiglie e imprese. I dati riportati rappresentano stime provvisorie degli importi complessivi, e sono stati riproporzionati rispetto al totale dei prestiti a famiglie e imprese erogati da banche e società finanziarie. Queste stime si basano su un campione di banche più ampio e su un più preciso criterio di riproporzionamento ai prestiti totali a famiglie e imprese rispetto ai dati pubblicati nei comunicati stampa della Task Force congiunta coordinata dal MEF del 13 aprile 2020 e del 6 maggio 2020. Il numero delle richieste di moratoria e dei relativi importi può risultare inferiore rispetto alle settimane precedenti a causa della scadenza di alcuni prestiti precedentemente assoggettati a moratoria, oppure a causa di revisione e rettifica di dati precedentemente comunicati dalle banche. - (2) Gli importi delle richieste si riferiscono all'intero valore residuo del prestito per il quale è richiesta la moratoria o sospensione, anche se quest'ultima è richiesta solo per alcune rate del prestito. - (3) La variazione di queste voci risente del progressivo completamento della documentazione delle richieste di moratoria da parte della clientela, che consente di riclassificare alcune moratorie concesse volontariamente dalle banche nelle categorie previste dai decreti (righe A e B). - (4) Nella categoria "famiglie" sono comprese anche le imprese non classificate come "società non finanziarie". - (5) Moratorie concesse a debitori diversi da società finanziarie e famiglie (ad esempio a società del settore finanziario). - (6) Intero valore residuo del prestito per il quale la moratoria o la sospensione è ancora in essere alla data di riferimento.

Fig. 3 – Tempo stimato per la definizione dei procedimenti civili e commerciali per grado di giudizio nei paesi dell’Unione Europea

(giorni)



Fonte: <https://rm.coe.int/rapport-evaluation-partie-1-francais/16809fc058>

