

Appunti per gli interventi al convegno  
“Le opportunità del debitore in crisi”, Mantova, 12 ottobre 2019,  
e al seminario  
“Crediti bancari deteriorati. Il compito del legislatore per un recupero tempestivo”  
promosso da Arel, Roma, 21 ottobre 2019

## **La nuova regolamentazione sugli NPLs e il nuovo Codice delle crisi d’impresa**

Intervento del Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria  
e finanziaria della Banca d’Italia

Paolo Angelini

## 1. Premessa

L'insolvenza delle imprese ha un impatto tanto più rilevante per il sistema economico quanto maggiore è il loro legame con le banche. Se un'impresa non è più in grado di onorare i propri debiti le banche accumulano crediti deteriorati (non-performing loans, NPLs) e subiscono perdite. Valori elevati degli NPLs nei bilanci delle banche tendono, a parità di altre condizioni, ad aumentare il costo della raccolta di liquidità e di capitale, e a ridurre la redditività.

Economie in cui il mercato gioca un ruolo importante nel finanziamento delle imprese riescono a distribuire i costi dell'insolvenza tra un numero maggiore di soggetti, e quindi ad attenuarne gli effetti. Anche le ripercussioni sull'attività economica di una eventuale restrizione delle politiche creditizie delle banche sono dunque inferiori. In Italia il ruolo del mercato è relativamente modesto: il 30 per cento del totale attivo delle banche è composto da prestiti alle imprese, contro il 23 per cento medio dell'area dell'euro; il 56 per cento dei debiti finanziari delle imprese italiane è costituito da prestiti bancari, solamente il 36 per cento per la media europea (Fig. 1).

In presenza di questo forte legame tra banche e imprese, il sistema di gestione delle crisi d'impresa dovrebbe essere efficace e coerente con gli incentivi dati alle banche dal nuovo contesto regolamentare e di supervisione sugli NPLs. Anche la gestione degli NPLs da parte delle banche dovrebbe rispondere a criteri di efficienza che non sempre sono stati riscontrati nel recente passato.

In quanto segue mi soffermerò sulle caratteristiche del nuovo contesto regolamentare e di supervisione sugli NPLs, e in particolare sugli aspetti che interagiscono con la gestione delle crisi d'impresa. Presenterò poi alcune valutazioni sul nuovo Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza.

## 2. Sviluppi recenti del quadro regolamentare in materia di crediti deteriorati

Per una discussione sul nuovo Codice della crisi è opportuno avere presente che negli anni recenti il trattamento prudenziale degli NPLs nell'area dell'euro è divenuto più severo, per effetto sia di modifiche legislative sia di un cambiamento nell'orientamento della vigilanza<sup>1</sup>.

Alle banche viene oggi richiesto di adottare un approccio “di calendario”, in base al quale gli NPLs devono essere “svalutati” gradualmente nel corso del tempo, fino a raggiungere la svalutazione integrale alla fine di un determinato periodo. I tempi sono relativamente brevi per le esposizioni non garantite, più lunghi per quelle garantite<sup>2</sup>. Alla fine del periodo prescritto le banche devono riconoscere perdite pari al 100 per cento dell'esposizione anche nei casi in cui prevedano che un recupero più o meno elevato sia probabile, o addirittura certo; il meccanismo tiene conto delle valutazioni contabili al solo fine di evitare duplicazioni d'impatto sul patrimonio<sup>3</sup>.

Anche le regole per l'identificazione di un credito come NPL saranno più stringenti. Entro la fine del 2020 entreranno in vigore nuovi criteri armonizzati

---

<sup>1</sup> Per una esaustiva analisi del fenomeno degli NPL e delle relative problematiche cfr. E. Beccalli, “I crediti deteriorati del settore bancario”, in corso di pubblicazione su Bancaria.

<sup>2</sup> Nel marzo del 2018 la BCE ha pubblicato delle linee guida non vincolanti, indirizzate alle banche sotto la propria supervisione diretta, che prevedono la svalutazione integrale in 2 anni per le esposizioni non garantite e in 7 per quelle garantite. Questi limiti temporali sono stati successivamente allineati a quelli previsti dalla legislazione europea entrata in vigore un anno dopo (3 anni per le esposizioni non garantite e 7 per quelle garantite, con estensione a 9 per quelle garantite da immobili). Le aspettative della BCE si applicano ai crediti divenuti deteriorati a partire dal 1° aprile del 2018, la norma europea ai crediti erogati a partire dal 26 aprile del 2019, una volta divenuti deteriorati. Cfr. marzo 2018 [Addendum to the ECB Guidance to banks on nonperforming loans: supervisory expectations for prudential provisioning of non-performing exposures](#), agosto 2019 [Communication on supervisory coverage expectations for NPEs](#) e il Regolamento (ue) 2019/630 del parlamento europeo e del consiglio del 17 aprile 2019 che modifica il regolamento (ue) n. 575/2013 per quanto riguarda la copertura minima delle perdite sulle esposizioni deteriorate).

<sup>3</sup> Il termine “svalutazione” viene qui utilizzato per indicare una svalutazione contabile o una deduzione dal patrimonio di vigilanza. Sia le linee guida sia la legge lasciano alle banche un margine di discrezionalità riguardo all'utilizzo dell'una o dell'altra modalità. Peraltro, questa scelta non cambia in modo sostanziale le implicazioni economiche del meccanismo del “calendario”.

a livello europeo di individuazione delle esposizioni creditizie in default<sup>4</sup>. Tra le principali novità vi è la revisione della soglia di rilevanza delle esposizioni scadute (il criterio in base al quale lo scaduto va considerato “materiale” ai fini della classificazione come NPL). La soglia relativa, calcolata come rapporto tra gli importi scaduti e il totale dell’esposizioni verso il medesimo debitore, si abbassa notevolmente, dall’attuale 5 per cento all’1<sup>5</sup>. Non sarà più possibile compensare le esposizioni scadute e/o sconfinanti su alcune linee di credito con i margini disponibili su altre linee di credito concesse al medesimo debitore e sarà meno favorevole il trattamento per le esposizioni verso le amministrazioni pubbliche. Infine, gli NPLs non *forborne* che dovessero tornare *in bonis* continueranno ad essere segnalati come deteriorati per un periodo “di cura” di 3 mesi<sup>6</sup>. È probabile che l’introduzione delle nuove regole porterà in media a un aumento, difficile da stimare, dell’NPL ratio e a una riduzione dei ratio patrimoniali.

Nel complesso, la nuova definizione di default potrebbe accentuare, almeno inizialmente, l’impatto delle misure di calendario: le nuove soglie di materialità possono anticipare l’ingresso in NPL e far partire prima il “contatore”; i criteri di uscita dallo stato di NPL ritardano l’arresto del “contatore”.

### **3. L’interazione tra regolamentazione bancaria e tempi della giustizia**

L’impatto economico delle nuove norme sugli NPLs dipende dai tempi necessari al recupero dei crediti e/o alla gestione delle crisi d’impresa: esso sarà più rilevante nei paesi caratterizzati da tempi lunghi, nei quali il vincolo

---

<sup>4</sup> Cfr. il Regolamento delegato (UE) 2018/171 della commissione del 19 ottobre 2017 che integra il regolamento (UE) n. 575/2013 Del parlamento europeo e del consiglio per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione relative alla soglia di rilevanza delle obbligazioni creditizie in arretrato e EBA Orientamenti sull’applicazione della definizione di default ai sensi dell’articolo 178 del regolamento (UE) n. 575/2013. Le banche significative che adottano la metodologia IRB per il calcolo dei requisiti patrimoniali sono state invitate dal Meccanismo di vigilanza unico ad applicare le nuove disposizioni in anticipo rispetto alle scadenze fissate nelle disposizioni comunitarie.

<sup>5</sup> Il Regolamento Delegato (UE) 2018/171 del 19 ottobre 2017 della Commissione Europea prevede anche l’introduzione di una soglia assoluta (100 euro per le esposizioni del gruppo verso il medesimo debitore retail e 500 euro per le esposizioni verso altri soggetti). L’ammontare scaduto sarà considerato “materiale” quando entrambe le soglie (assoluta e relativa) sono superate per 90 giorni consecutivi.

<sup>6</sup> Per i crediti *forborne non performing* è invece previsto un periodo di attesa di un anno per il passaggio fra i *forborne performing* e un successivo periodo di attesa di due anni per il rientro in bonis.

introdotto dal meccanismo di calendario tenderà a “mordere”, mentre sarà presumibilmente trascurabile negli altri. I dati della Banca Mondiale sul numero di giorni necessari per risolvere una controversia in un tribunale di prima istanza segnalano che l’Italia si pone, tra le principali economie continentali, fra quelle meno virtuose (fig. 2). Per questo motivo il tema dell’interazione tra tempi della giustizia e NPL è particolarmente rilevante per l’Italia. In quanto segue vediamo due principali aspetti di questa interazione.

### ***3.1 Tempi di recupero dei crediti e stock di NPLs***

La lunghezza delle procedure di recupero crediti determina ingenti costi per le banche, per numerosi motivi. In primo luogo, essa è uno dei principali fattori di rallentamento nel processo di smaltimento degli NPLs, e quindi di accumulo dello stock. Nostre 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; Il picco di sofferenze raggiunto nel 2015, pari a 210 miliardi al lordo delle rettifiche di valore, sarebbe stato pari a circa 100 miliardi. Date le difficoltà di valutare correttamente gli NPLs, uno stock elevato si traduce in maggiore opacità del bilancio, e quindi in maggiori costi di finanziamento (sia per il capitale di rischio sia per il debito). Inoltre, il principale strumento per ridurre rapidamente gli NPLs è rappresentato dalla cessione, ma poiché i prezzi di mercato si collocano ben al di sotto dei valori di bilancio<sup>7</sup>, per cedere gli NPLs le banche hanno dovuto effettuare ulteriori, significative rettifiche di valore nell’ultimo quadriennio, con effetti negativi sul conto economico.

In secondo luogo, vi è solida evidenza che il tasso di recupero delle sofferenze diminuisce all’aumentare della durata della procedura. Nel 2017 sulle sofferenze “chiuse” dopo un anno si è registrato un tasso di recupero medio del 61 per cento, contro il 34 per cento per le posizioni chiuse dopo 6 o più anni<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Il differenziale tra il prezzo di cessione e il valore che le banche riescono in media a ottenere mantenendo questi attivi in portafoglio fino alla conclusione della procedura di recupero origina da vari fattori, tra cui l’opacità e la scarsa concorrenzialità del mercato degli NPLs. Cfr. L. G. Ciavoliello, F. Ciocchetta, F. M. Conti, I. Guida, A. Rendina, G. Santini (2016), [Quanto valgono i crediti deteriorati](#), Banca d’Italia, Note di stabilità finanziaria e vigilanza, n. 3

<sup>8</sup> Cfr. A. L. Fischetto, I. Guida, A. Rendina, G. Santini, M. Scotto di Carlo (2018), [I tassi di recupero delle sofferenze nel 2017](#), Banca d’Italia, Note di stabilità finanziaria e vigilanza, n. 13.

### **3.2 *Tempi di recupero dei crediti e crisi d'impresa***

La Banca d'Italia, pur adottando la classificazione armonizzata degli NPLs elaborata dall'EBA, ha mantenuto viva in parallelo la distinzione tra sofferenze e inadempienze probabili<sup>9</sup>, categorie analoghe a quelle di debitori "going concern" e "gone concern" utilizzate a livello internazionale<sup>10</sup>. Poiché le segnalazioni di vigilanza armonizzate in ambito europeo definite dall'EBA non contemplano questa distinzione, la spinta alla riduzione degli NPLs proveniente dalla vigilanza si esercita alla stessa maniera sui crediti a tutte le imprese in difficoltà, senza distinguere tra quelle ancora operanti e quelle in liquidazione. Ciò rischia di incentivare le banche a togliere il sostegno a debitori che, se adeguatamente assistiti, avrebbero ancora probabilità di ritornare in bonis. Il rischio si attenua o scompare del tutto nei paesi in cui i tempi di gestione delle crisi d'impresa sono ridotti. In questi paesi la distinzione tra sofferenze e inadempienze probabili diviene pertanto meno importante. Ciò contribuisce a spiegare perché il nostro paese abbia faticato ad aggregare consensi quando ha segnalato questo problema all'autorità di vigilanza e al regolatore europeo.

### **3.3 *Implicazioni per il mercato del credito e per le imprese***

In sintesi, la recente regolamentazione bancaria sugli NPLs ha avuto come obiettivo principale la riduzione dei rischi creditizi nei portafogli delle banche, senza prestare particolare attenzione ai possibili effetti collaterali. Peraltro, tali effetti sono potenzialmente rilevanti solo nei paesi in cui i tempi della giustizia civile sono particolarmente lunghi, tra cui l'Italia. In questi paesi i finanziamenti alle imprese con merito di credito meno solido, o a quelle più "opache" (ad esempio le *start-up*) potrebbero essere erogati con maggiore cautela, a prezzi più elevati, o non essere erogati affatto.

---

<sup>9</sup> A queste due categorie va aggiunta quella dei crediti scaduti/sconfinanti deteriorati.

<sup>10</sup> In breve, un'impresa viene definita "gone concern" (e il relativo credito viene classificato a sofferenza) se ha cessato di operare: la produzione si è interrotta, la manodopera è stata licenziata e sono in corso procedure di insolvenza. Un'impresa è definita "going concern" se continua a operare; qualora si trovi in difficoltà il debito viene tipicamente classificato come inadempienza probabile. Nella classificazione non armonizzata quest'ultima categoria, insieme a quella delle sofferenze, rappresenta la quasi totalità dei crediti deteriorati.

Anche la gestione delle situazioni di difficoltà delle imprese potrebbe subire ripercussioni qualora le banche, dovendo smaltire gli NPLs, decidessero di ridurre il sostegno alle imprese e di rivalersi sulle garanzie. Questo tema assume particolare rilevanza tenuto conto che, anche a seguito delle massicce cessioni di sofferenze realizzate negli ultimi anni, circa la metà degli NPLs nei bilanci bancari è oggi rappresentato da inadempienze probabili (il 43 per cento del totale NPLs lordi, il 55 per cento al netto delle rettifiche). L'industria che tratta questi prestiti è completamente diversa rispetto a quella delle sofferenze, e richiede un parallelo sviluppo degli operatori e delle competenze necessarie alla corretta gestione delle ristrutturazioni aziendali<sup>11</sup>.

L'analisi dei dati dell'ultimo quadriennio rivela una dinamica nettamente più modesta del credito alle imprese di dimensioni più ridotte (fig. 3) e a quelle più rischiose, di tutte le dimensioni (fig. 4). Nello stesso periodo le banche segnalano una progressiva diminuzione del grado di allentamento delle condizioni di offerta; segnali di crescente difficoltà nell'accesso al credito provengono dalle imprese, soprattutto quelle di dimensione più piccola (fig. 5). Nel complesso questi andamenti sono coerenti con l'ipotesi che la revisione del trattamento prudenziale degli NPLs possa aver contribuito a ridurre l'offerta di credito alle piccole imprese e a quelle con basso merito di credito, ma non è possibile identificare l'effetto delle riforme senza una attenta analisi microeconomica.

Occorre comunque ribadire che questi effetti negativi, se ci sono, dipendono da debolezze strutturali che il nostro paese si porta dietro da anni, più che dalla nuova regolamentazione sugli NPLs. È dunque necessario attenuare gli eventuali effetti indesiderati della regolamentazione nel breve-medio periodo, ma soprattutto ricondurre i tempi della giustizia civile verso gli standard che caratterizzano gli altri principali paesi europei, e migliorare il funzionamento delle procedure di ristrutturazione delle imprese.

---

<sup>11</sup> Il recupero delle sofferenze, crediti in capo a imprese non più operanti, richiede tecniche e competenze che non hanno una relazione con l'attività di banca commerciale: ad esempio, la partecipazione a procedure di insolvenza, giudiziali o stragiudiziali, l'appropriazione e la gestione delle garanzie immobiliari. Al contrario, la gestione delle inadempienze probabili pone domande di natura sia industriale (l'impresa ha concrete prospettive di recupero? c'è bisogno di un nuovo management?) sia finanziaria (c'è un problema di sovraindebitamento?) che sono più vicine all'attività bancaria.

#### 4. Il nuovo Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza

Il recente Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza (D.lgs. 14/2019) ha l'obiettivo di imprimere una maggior efficacia alla disciplina concorsuale e restituire organicità alla materia, interessata da numerosi cambiamenti nel corso degli ultimi quindici anni<sup>12</sup>. Il Codice agisce lungo tre principali linee d'azione: introduce procedure di allerta e composizione assistita della crisi; rivede le procedure di regolazione della crisi, specie il concordato preventivo; rimodula l'istituto della liquidazione, destinato a sostituire l'attuale procedura di fallimento. A queste misure si aggiungono alcune previsioni complementari, volte a irrobustire la governance delle imprese. Tutte le imprese, a prescindere dalla dimensione e dalla sussistenza di uno stato di crisi, sono obbligate a dotarsi di strumenti per pianificare, monitorare e valutare la sostenibilità della propria attività.

Il Codice recepisce in anticipo vari aspetti della Direttiva 2019/1023 sui quadri di ristrutturazione preventiva del 20 giugno 2019<sup>13</sup>, ma l'allineamento non è completo e richiederà aggiustamenti prima della data prevista per il recepimento (luglio 2021)<sup>14</sup>. Nel complesso, le previsioni appaiono coerenti con l'esigenza di velocizzare l'emersione e la gestione delle situazioni di difficoltà e di assicurare, dove possibile, il ripristino dell'equilibrio economico-finanziario. Nelle norme sono peraltro presenti alcuni snodi che meritano particolare attenzione.

Un primo punto di attenzione riguarda la mancanza di disposizioni finalizzate ad accrescere la specializzazione dei giudici. Non è infatti stato attuato il principio di delega previsto nella legge 155/2019, pur reso opportuno dall'accresciuto ruolo che la riforma riserva alla magistratura nella gestione

---

<sup>12</sup> Cfr. Banca d'Italia, [Schema di decreto legislativo recante Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155](#), Memoria per la Commissione Giustizia del Senato della Repubblica, Roma, 26 novembre 2018.

<sup>13</sup> Cfr. [Direttiva \(UE\) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva \(UE\) 2017/1132 \(direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza\)](#).

<sup>14</sup> Cfr. L. Panzani, ["Il preventive restructuring framework nella direttiva 2019/1023 del 20 giugno 2019 ed il codice della crisi. Assonanze e dissonanze"](#), ottobre 2019.



della crisi. Il rischio è che ciò si traduca in un aggravio del lavoro delle strutture e quindi in un allungamento dei tempi della giustizia.

Un secondo profilo di attenzione riguarda le procedure di allerta e composizione assistita della crisi<sup>15</sup>. Il Codice dispone che in presenza di segnali di squilibrio economico-finanziario gli organi di controllo della società (sindaci, revisori o società di revisione) avvino le cosiddette procedure di “allerta interna”<sup>16</sup>. L’allerta deve essere indirizzata innanzitutto al management dell’impresa, che ha 30 giorni per reagire, proponendo iniziative idonee a superare la crisi. In caso di inerzia o inadeguata azione di quest’ultimo (per un tempo complessivo di 60 giorni) gli organi di controllo sono tenuti a inviare una segnalazione all’Organismo di composizione della crisi (cd. OCRI), un nuovo soggetto previsto dalla legge, incardinato presso ogni Camera di commercio<sup>17</sup>. L’OCRI, per il tramite di un collegio di esperti, ha il compito di effettuare una valutazione più accurata dell’impresa, operando come filtro di secondo livello.

L’obiettivo del Codice è di responsabilizzare gli esponenti aziendali, in primis gli amministratori e in secondo luogo i sindaci e i revisori stessi. L’inerzia espone infatti questi soggetti a responsabilità civile e, in taluni casi, anche penale<sup>18</sup>. La natura obbligatoria del meccanismo di allerta e composizione appare peraltro un unicum nel panorama comparato<sup>19</sup>,

---

<sup>15</sup> Sono escluse dal perimetro applicativo delle procedure di allerta e composizione assistita della crisi: le grandi imprese; i gruppi di imprese di rilevante dimensione; le società con azioni quotate in mercati regolamentati, o diffuse fra il pubblico in misura rilevante; le imprese attive nel mercato bancario, finanziario e assicurativo.

<sup>16</sup> Appositi indici elaborati dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili forniscono evidenza della sostenibilità dei debiti per almeno sei mesi e delle prospettive di continuità aziendale per l’esercizio in corso; la legge prevede che l’allerta interna scatti obbligatoriamente qualora tali indici superino predeterminate soglie, anch’esse individuate dal Consiglio.

<sup>17</sup> L’OCRI opererà attraverso: *a)* il referente, individuato nel segretario generale della Camera di commercio o un suo delegato; *b)* l’ufficio del referente, che può essere costituito anche in forma associata da diverse Camere di commercio; *c)* un collegio di esperti di volta in volta nominato per gestire la fase conciliativa, che si compone di tre membri: uno scelto dal presidente della sezione specializzata in materia di impresa; uno designato dal presidente dalla camera di commercio; uno appartenente all’associazione rappresentativa del settore di riferimento del debitore.

<sup>18</sup> Sotto questo profilo la legge appare ispirata al modello tedesco. In Germania gli amministratori sono obbligati ad avviare una procedura concorsuale qualora la società non sia in grado di fare fronte alle esposizioni in scadenza nelle successive tre settimane oppure versi in condizioni di “sovraindebitamento”.

<sup>19</sup> La Francia è l’unico altro Paese europeo a disporre di procedure d’allerta in qualche misura affini a quelle ora presenti in Italia, ma non ne prevede l’avvio obbligatorio.

e potrebbe determinare un eccessivo irrigidimento del processo<sup>20</sup>. Una calibrazione troppo prudente del meccanismo degli indicatori di crisi rischia di non far scattare la procedura per numerose imprese che si troveranno successivamente in difficoltà e di vanificare l'introduzione del meccanismo stesso. All'estremo opposto, una calibrazione troppo aggressiva presenta un duplice rischio. In primo luogo, potrebbe segnalare un numero elevato di imprese che non sarebbero finite in crisi – i cosiddetti “falsi positivi”, imprese sane con difficoltà transitorie. Se in precedenza una situazione di temporanea difficoltà poteva “passare inosservata” e risolversi, nel nuovo sistema essa potrebbe emergere grazie al meccanismo ma, in assenza di un proficuo svolgimento della fase di composizione, tradursi in crisi strutturale. Va considerato che qualora l'OCRI valuti ragionevole la segnalazione degli organi di controllo, le banche sono costrette a classificare come NPLs i loro crediti verso l'impresa segnalata. In secondo luogo, una calibrazione troppo aggressiva potrebbe riversare un numero elevato di casi sulle strutture preposte alla gestione del meccanismo – i neocostituiti OCRI, ma anche i tribunali – con un aggravio dei carichi di lavoro e conseguenti ritardi<sup>21</sup>.

Questi temi sono stati identificati e il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, incaricato dell'elaborazione degli indicatori di allerta interna, vi sta attivamente lavorando.

Un altro aspetto dibattuto del meccanismo di allerta precoce introdotto dal nuovo Codice riguarda la cosiddetta procedura di “allerta esterna”, che può essere attivata dall'Agenzia delle Entrate, dall'INPS e dall'agente della riscossione al manifestarsi di segnali di anomalia sul fronte dei pagamenti. Evidenza aneddotica suggerisce che le imprese in difficoltà iniziano a ritardare o a eliminare proprio i pagamenti dovuti a questi soggetti. Mediante un corretto utilizzo di questi dati dovrebbe pertanto essere possibile individuare importanti segnali anticipatori. È auspicabile che su questo fronte si registrino progressi.

---

<sup>20</sup> Cfr. E. Brodi (2018): *Tempestiva emersione e gestione della crisi d'impresa. Riflessioni sul disegno di un efficiente «sistema di allerta e composizione»* in *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, n. 440.

<sup>21</sup> I tribunali potrebbero essere coinvolti in quanto durante la fase di composizione le imprese possono domandare al giudice la concessione di “misure protettive”.

Un terzo punto di attenzione del nuovo Codice è quello dei tempi disponibili per gestire la fase di composizione, che si apre dopo l'attivazione della procedura di allerta. Il legislatore, consapevole dell'esigenza di condurre con rapidità questa fase, ha previsto tempi particolarmente ristretti (al massimo sei mesi) per raggiungere una soluzione concordata tra debitore e creditori.

Questa finestra temporale, tuttavia, può non risultare sufficiente ad assicurare il successo della negoziazione se non vengono affrontati e risolti i problemi che tendono ad allungare i tempi per individuare soluzioni concordate<sup>22</sup>. In Italia incide negativamente su questi tempi il fenomeno del multiaffidamento, relativamente meno diffuso nel panorama europeo (la presenza di una pluralità di creditori al tavolo della composizione rende più difficile raggiungere un accordo). L'adozione di buone prassi organizzative da parte delle banche potrebbe contribuire a contenere i tempi<sup>23</sup>. Un secondo fattore di difficoltà è rappresentato, nel nostro paese, dallo scarso sviluppo dell'industria della ristrutturazione d'impresa.

Occorre inoltre tenere presente che se nel corso dei sei mesi non viene individuata una soluzione, il debitore è invitato a presentare domanda di accesso a una procedura di regolazione della crisi (ad esempio, il concordato preventivo); se non procede e l'OCRI ritiene sussistente uno stato di insolvenza, si apre la liquidazione giudiziale. Tali previsioni incentivano l'imprenditore ad adoperarsi affinché nei sei mesi sia individuato un accordo, ma anche a presentare domanda di accesso alle procedure di regolazione della crisi. È quindi importante che queste ultime, pure riviste dalla riforma, siano in grado di garantire esiti maggiormente soddisfacenti, rispetto al passato, in termini di tempi e tassi di recupero.

In sintesi, occorrerà verificare in concreto il funzionamento del nuovo impianto, ed evitare che l'interazione tra i due profili appena discussi

---

<sup>22</sup> Sulla eccessiva brevità del termine cfr. Banca d'Italia, [Schema di decreto legislativo recante Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155](#), Memoria per la Commissione Giustizia del Senato della Repubblica, Roma, 26 novembre 2018.

<sup>23</sup> Nel panorama comparato, rappresenta un esempio il cosiddetto London approach: un insieme di regole di negoziazione adottate autonomamente dalle banche inglesi a partire dagli anni settanta e rivelatesi fruttuose, tanto da essere recepite nei principi della International Federation of Insolvency Practitioners.

(difficoltà di raggiungere un accordo in sei mesi; procedure di regolazione della crisi dal funzionamento non ottimale) si traduca in un ampliamento dei tempi di gestione della crisi, senza benefici concreti.

Un ultimo punto di attenzione riguarda la procedura di liquidazione giudiziale, destinata a sostituire la procedura di fallimento e, in particolare, l'efficacia delle nuove disposizioni nel ridurre la durata. Si tratta di un aspetto importante, poiché la liquidazione giudiziale costituirà lo strumento principale per gestire l'uscita dal mercato delle imprese insolventi. Dal suo funzionamento dipenderà quindi, in misura significativa, l'efficacia della riforma. Sebbene le novità introdotte mirino a conseguire una più celere conclusione della procedura, gli interventi normativi muovono talvolta in direzioni opposte. Ad esempio, con riguardo alla vendita degli attivi, il Codice da un lato rende più stringenti i termini entro i quali devono essere avviate le operazioni; dall'altro, dispone l'ampliamento, da 2 a 5 anni, della durata massima della fase di liquidazione (della quale la vendita costituisce solo un segmento).

## **5. Conclusioni**

Il nuovo Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza introduce numerose novità in tema di azione tempestiva del debitore in crisi, intervenendo sulle regole di governance e introducendo le nuove procedure di allerta e composizione. Nel complesso, le misure incentivano l'impresa a monitorare con maggiore assiduità il proprio stato di salute e ad agire prontamente qualora sia minacciata la continuità aziendale.

Il dibattito in corso sul nuovo Codice evidenzia peraltro una serie di elementi di attenzione; occorrerà attendere l'attuazione pratica delle nuove norme per poterne valutarne l'efficacia complessiva. Nel frattempo, rimane concreto il rischio che le nuove regole sugli NPLs possano avere effetti indesiderati sul meccanismo di allocazione del credito nel nostro paese. Per attenuare questo rischio occorre agire su più fronti, cercando di avvicinare l'economia italiana alla media europea, dalla quale si discosta sotto molti aspetti. Mi limiterò a citarne quattro.

In primo luogo, occorre rinnovare gli sforzi per risolvere il problema della lentezza della nostra giustizia civile, i cui effetti negativi vanno ben

oltre il rapporto tra banche e imprese<sup>24</sup>. Una convergenza verso i tempi medi registrati in Europa costituisce uno dei principali presupposti per la realizzazione di una vera Unione del mercato dei capitali. Miglioramenti sono già in atto, grazie anche alle riforme varate nel 2015-16<sup>25</sup>, ma il perdurare di significative differenze nella performance tra tribunali, anche all'interno della stessa regione del Paese, suggerisce che sarebbe possibile ottenere importanti risultati senza agire sul quadro regolamentare.

In secondo luogo, è necessario consolidare e aumentare l'efficienza dell'industria del recupero crediti. Questa industria, composta di un eterogeneo novero di soggetti (banche, master e special servicers, intermediari finanziari, fondi d'investimento nazionali e stranieri), è cresciuta tumultuosamente negli ultimi anni. Vi sono segnali che in alcuni casi questa crescita possa essere stata disorganica. Al fine di massimizzare i recuperi e minimizzare la distruzione di valore connessa con le crisi d'impresa questi soggetti devono operare con efficienza, individuando le forme di collaborazione più adeguate. La Banca d'Italia segue con attenzione gli intermediari vigilati delle varie categorie che contribuiscono a questa industria.

In terzo luogo, occorre incoraggiare con ogni strumento lo sviluppo dell'industria della ristrutturazione d'impresa. Gli operatori di questo settore stanno aumentando, ma la crescita è lenta. Servono capitali con maggiore disponibilità ad assumersi rischi e un aumento del novero di professionisti in grado di assistere – o di sostituire – l'imprenditore in difficoltà.

---

<sup>24</sup> Il Governatore della Banca d'Italia I. Visco insiste su questo tema fin dall'inizio del suo mandato. Cfr. [Doing Business in 2013: la strada delle riforme](#) Intervento di apertura del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco Banca d'Italia, Roma, 14 novembre 2012; "Anni difficili. Dalla crisi finanziaria alle nuove sfide per l'economia", Il Mulino, Bologna, 2019; "Indirizzo di salute", Intervento di Ignazio Visco Governatore della Banca d'Italia Scuola Superiore della Magistratura – Corso straordinario "Le garanzie istituzionali di indipendenza della magistratura in Italia" Banca d'Italia, Palazzo Koch Roma, 5 novembre 2019.

<sup>25</sup> Un recente studio di ricercatori della Banca d'Italia mostra che la modifica delle norme sulle procedure esecutive immobiliari attuata negli anni 2015-16 ha diminuito la durata delle procedure: il tempo mediano necessario per la vendita degli immobili oggetto di procedura si è ridotto del 40 per cento circa (da 40 a 24 mesi). La durata mediana del complesso delle operazioni precedenti alla vendita vera e propria è diminuita dell'11 per cento (da 29 a 26 mesi). Cfr. S. Giacomelli, T. Orlando e G. Rodano, [Real estate foreclosures: the effects of the 2015-16 reforms on the length of the proceedings](#), Banca d'Italia, Note di stabilità finanziaria e vigilanza, n. 16.

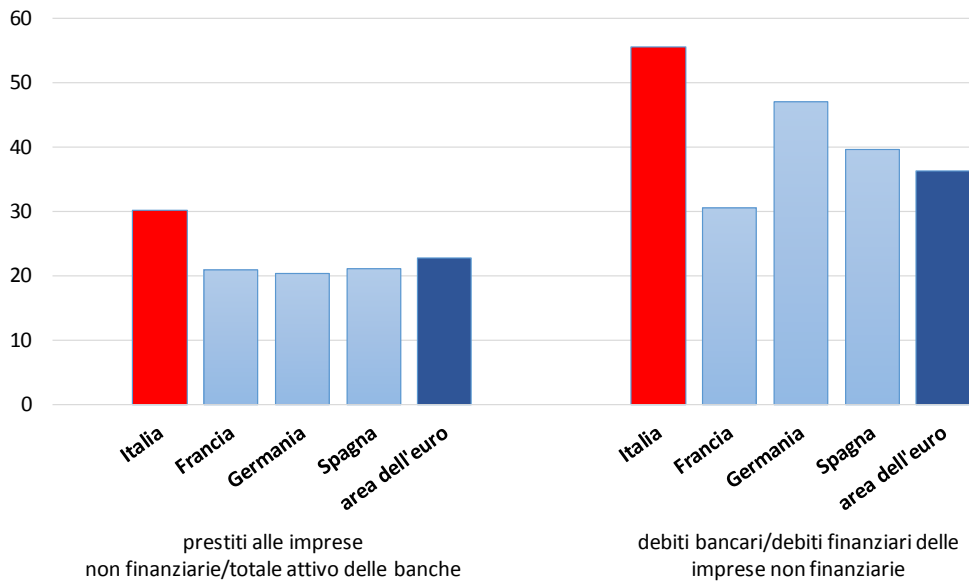
Una quarta area di miglioramento riguarda la leva finanziaria, una delle determinanti empiriche più importanti dell'insolvenza. In Italia la leva delle imprese non finanziarie è ancora relativamente elevata, pari a circa il 40 per cento, contro 37 in media in Europa; il differenziale è significativamente più ampio per le piccole e medie imprese. Sia l'indicatore sia il differenziale rispetto al dato medio europeo sono scesi significativamente negli anni recenti anche per effetto dell'introduzione, nel 2011, dell'Aiuto alla crescita economica (ACE)<sup>26</sup>. L'ACE prevedeva la deducibilità dal reddito imponibile del rendimento figurativo degli apporti di nuovo capitale proprio e degli utili reinvestiti all'interno dell'impresa, riducendo il vantaggio fiscale del ricorso al debito rispetto al capitale e incentivando le imprese a ridurre la propria leva finanziaria. L'ACE è stata abolita con la legge di bilancio per il 2019 e sostituita da una misura che prevede un regime di tassazione ridotta degli utili reinvestiti. Un suo eventuale ripristino nella prossima legge di bilancio, ipotesi che il Governo sta attualmente vagliando, sarebbe da valutare favorevolmente.

---

<sup>26</sup> Uno studio di ricercatori della Banca d'Italia e dell'Istat indica che tra il 2011 e il 2013 l'utilizzo dell'ACE ha consentito di ridurre la leva finanziaria delle imprese manifatturiere di 9 punti percentuali, dal 50 per cento registrato all'avvio della misura. Cfr. N. Branzoli, A. Caiumi (2018): [How effective is an incremental ACE in addressing the debt bias? Evidence from corporate tax returns](#), Taxation papers n.72, Commissione europea.

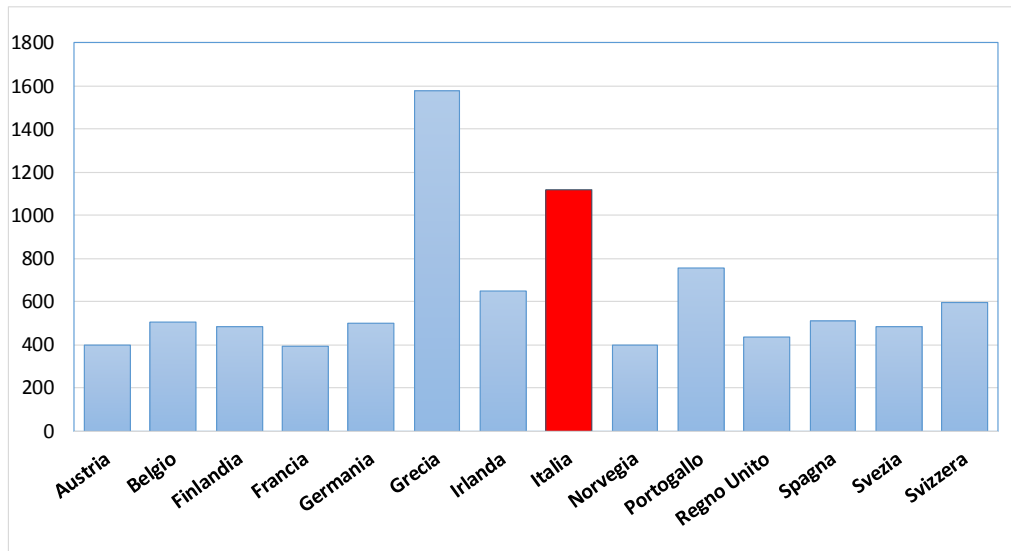
*FIGURE*

**Fig. 1 – Interconnessione tra bilanci delle banche e delle imprese**  
(valori percentuali)



Fonte: BCE, *supervisory statistics* e Banca d'Italia, Conti finanziari.

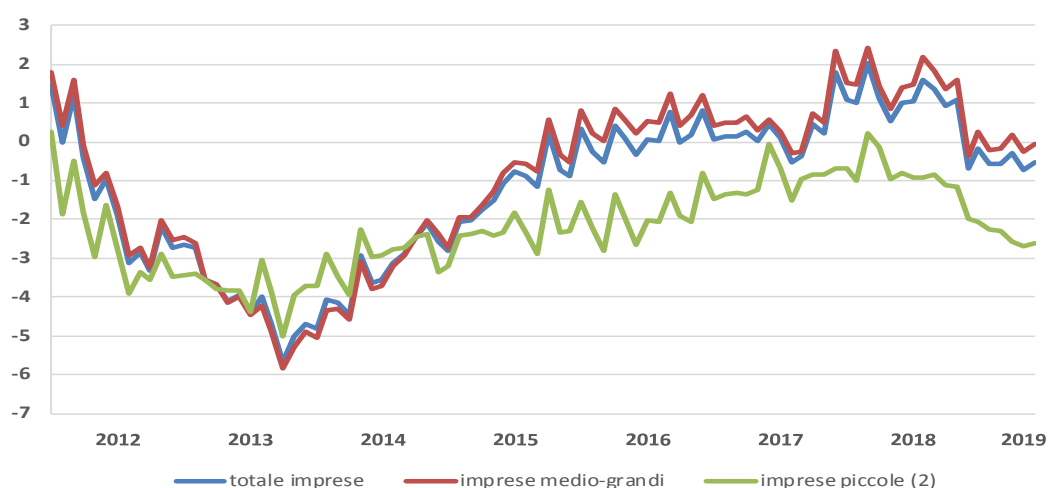
**Fig. 2 – Durata delle controversie in un tribunale di prima istanza**  
(giorni)



Fonte: Banca Mondiale, *Doing Business* 2019.



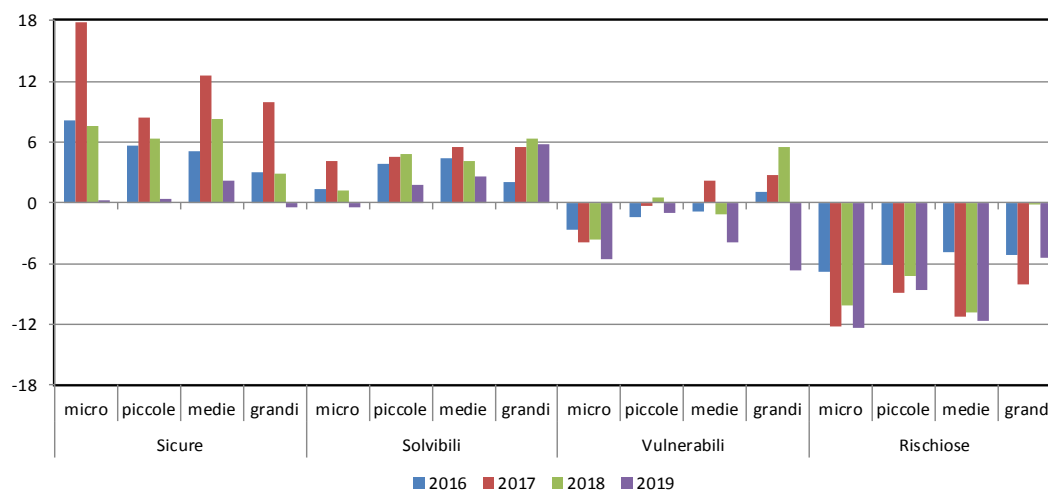
**Fig. 3 – Prestiti bancari per classe dimensionale di imprese (1)**  
(dati mensili; variazioni percentuali sui 12 mesi)



Fonte: segnalazioni di vigilanza.

(1) I prestiti includono i pronti contro termine e le sofferenze. Le variazioni percentuali sono corrette per tenere conto dell'effetto contabile di cartolarizzazioni, riclassificazioni, aggiustamenti di valore, aggiustamenti di cambio e altre variazioni non derivanti da transazioni. – (2) Società in accomandita semplice e in nome collettivo, società semplici, società di fatto e imprese individuali con numero di addetti inferiore a 20.

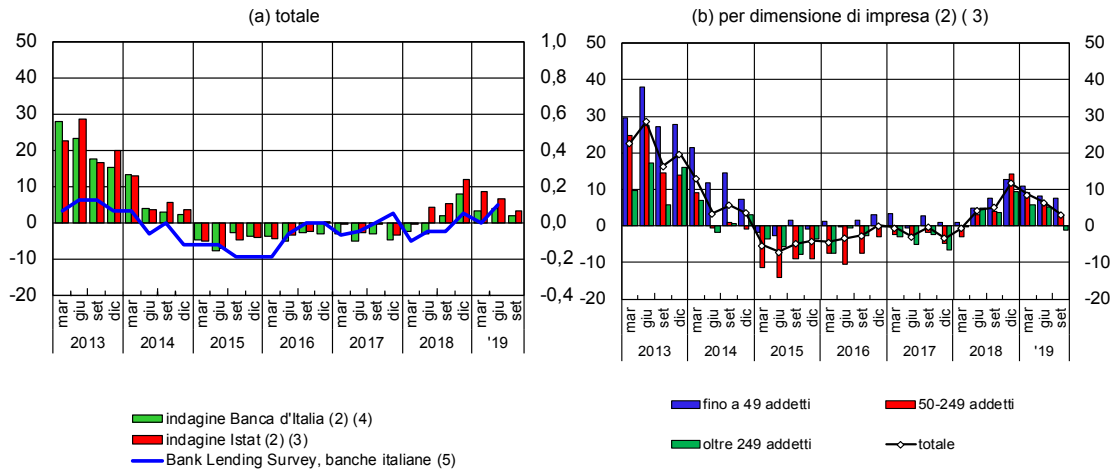
**Fig. 4 – Prestiti bancari alle imprese per classe di rischio e dimensione (1)**  
(variazioni percentuali sui 12 mesi)



Fonte: Centrale dei rischi e Cerved.

(1) Il dato del 2019 è provvisorio e riferito ai primi sei mesi dell'anno. Le variazioni percentuali non sono corrette per tenere conto dell'effetto contabile di riclassificazioni, aggiustamenti di valore e di cambio. La classificazione delle imprese per categoria di rischio è basata su un punteggio assegnato da Cerved secondo modelli statistici che analizzano i bilanci dell'impresa: si definiscono "sane" le imprese con punteggio pari a 1 (sicurezza elevata), 2 (sicurezza), 3 (solubilità elevata) e 4 (solubilità); "vulnerabili" quelle con punteggio pari a 5 (vulnerabilità) e 6 (vulnerabilità elevata); "rischiose" quelle con punteggio pari a 7 (rischio), 8 (rischio elevato), 9 (rischio molto elevato) e 10 (rischio massimo). La definizione delle classi dimensionali è in linea con quanto stabilito dalla raccomandazione CE/2003/361. Le "micro" imprese includono quelle con meno di 10 addetti e fatturato o attivo non superiori a 2 milioni di euro; le "piccole" imprese includono quelle con meno di 50 addetti e fatturato o attivo non superiori a 10 milioni di euro; le "medie" imprese includono quelle con meno di 250 addetti e fatturato o attivo non superiori rispettivamente a 50 e 43 milioni di euro; le "grandi" imprese è la categoria residuale.

**Fig. 5 – Condizioni di accesso al credito delle imprese (1)**



(1) L'indagine Banca d'Italia (in collaborazione con Il Sole 24 Ore fino a ottobre 2018) è condotta trimestralmente su un campione di imprese medio-grandi (con almeno 50 addetti) appartenenti ai settori dell'industria in senso stretto e dei servizi; le indagini Istat sulla fiducia delle imprese sono condotte su campioni di imprese appartenenti ai settori manifatturiero, dei servizi (con esclusione del commercio) e delle costruzioni. I dati per l'indagine Istat sono tratti dalla rilevazione di fine trimestre; a giugno 2013 sono state introdotte alcune innovazioni metodologiche, riguardanti il campione e le tecniche di rilevazione, che rendono non direttamente confrontabile il dato con quello dei periodi precedenti. Per la Bank Lending Survey, valori positivi indicano una restrizione dell'offerta. Il campo di variazione dell'indice è compreso tra -1 e 1. – (2) Percentuale netta di imprese che riportano difficoltà di accesso al credito. La percentuale netta è calcolata come differenza tra la percentuale di risposte indicanti un peggioramento delle condizioni di accesso al credito e la percentuale di quelle indicanti un miglioramento. – (3) Istat, Indagine sulla fiducia delle imprese manifatturiere. – (4) Indagine sulle aspettative di inflazione e crescita, Banca d'Italia, pubblicata nella collana Statistiche. – (5) Indagine trimestrale sul credito bancario nell'area dell'euro (Bank Lending Survey), scala di destra.

