



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

## Corso su NPE: assetti normativi, regolamentari e approcci operativi

Intervento di apertura di Paolo Angelini  
Vice Direttore Generale della Banca d'Italia

LUISS School of Law  
16 giugno 2021

Grazie per l'invito ad aprire questo corso, che mi pare molto utile in questa fase. Vorrei ripercorrere brevemente la strada percorsa negli ultimi 6 anni nel nostro paese sul fronte della gestione dei crediti deteriorati (*non performing loans*, NPL per brevità); ragionare sulla possibile evoluzione dello stock di NPL nel prossimo biennio; chiudere con le prospettive del settore.

### 1 La strada percorsa

Per le maggiori banche italiane (quelle classificate come significative a fini di vigilanza) il differenziale di NPL ratio netto rispetto al resto delle banche dell'SSM si è sostanzialmente azzerato: alla fine del 2020 l'incidenza media dei crediti deteriorati netti sul complesso dei prestiti era pari al 2 per cento, contro l'1,5 per cento per le banche del SSM. Il differenziale era pari a quasi 7 punti percentuali alla fine del 2015, quando diversi autorevoli osservatori individuavano negli NPL italiani una minaccia per la stabilità finanziaria a livello europeo.

A questa positiva evoluzione hanno contribuito numerosi fattori. Hanno avuto un ruolo importante, seppure indiretto, gli sviluppi macroeconomici. L'eccezionale accumulo di crediti deteriorati, infatti, era stato causato da due profonde recessioni consecutive attraversate dal nostro Paese. Con la graduale uscita dalla seconda, nel 2014, il flusso di nuovi NPL ha iniziato a ridursi, ed è in concomitanza aumentato l'ammontare di crediti deteriorati ceduti a investitori specializzati. Ciò ha agevolato la riduzione dello stock.

È stata inoltre essenziale la pressione da parte delle autorità di vigilanza e del mercato sulle banche per una corretta gestione degli NPL. Nel 2016 la Banca d'Italia ha istituito una segnalazione di vigilanza dedicata alle esposizioni in sofferenza, con l'obiettivo di indurre le banche a fare ordine nelle loro basi dati. Basi dati complete, dettagliate, aggiornate ed affidabili sono essenziali sia per gestire internamente il recupero degli NPL, sia in ottica di cessione. I bassi prezzi degli NPL sul mercato erano in parte dovuti a carenze informative, che inducevano gli acquirenti a richiedere premi per il rischio elevati. Per superare questa situazione, abbiamo chiesto alle banche di fornirci informazioni molto

granulari: per ogni esposizione in sofferenza di importo superiore a 100.000 euro a livello di singolo debitore veniva richiesta la compilazione numerosi campi dati (fino a 50 per le posizioni garantite). Inizialmente le banche si sono mostrate riluttanti, ma è divenuto rapidamente chiaro che la richiesta era nel loro stesso interesse.

Nel 2017 il Meccanismo Unico di Vigilanza ha pubblicato una guida sugli NPL per le banche "significative", poi estesa da Banca d'Italia anche a quelle "meno significative", con l'obiettivo di identificare e promuovere le migliori prassi nella gestione degli NPLs.

Sono seguite le modifiche al quadro prudenziale e regolamentare che hanno introdotto in Europa il cosiddetto approccio "di calendario"<sup>1</sup>, che determina un aumento delle rettifiche (prudenziali o contabili) fino a coprire l'intero importo della posizione una volta trascorso un certo lasso di tempo. Tale approccio, riducendo il rischio che le banche possano adottare politiche di accantonamento poco prudenti e contribuendo ad aumentare la trasparenza dei bilanci, presenta indubbi benefici per la stabilità dei singoli istituti e per quella del sistema. Esso può tuttavia avere effetti significativi sui bilanci bancari soprattutto nei paesi caratterizzati da lunghi tempi di recupero dei crediti, nei quali le banche possono trovarsi a dover registrare perdite e successive riprese di valore al momento della chiusura della procedura di recupero. Per questo motivo, in attesa di interventi amministrativi e legislativi miranti ad accorciare i tempi delle procedure di recupero, sui vari tavoli di negoziazione le autorità italiane si impegnarono, con successo, per evitare che venisse imposta una tempistica troppo rapida per le rettifiche, sostenendo che esistesse una "velocità ottimale"<sup>2</sup>.

Infine, sono state importanti alcune azioni messe in atto dal governo. Il meccanismo della GACS prevede una garanzia dello Stato, concessa a condizioni di mercato, sulle tranche senior di cartolarizzazioni di crediti a sofferenza. Ciò consente l'applicazione di una ponderazione prudenziale dello zero per cento sulla tranche garantita, che quindi viene spesso trattenuta dalle banche che danno origine all'operazione. Le tranche junior e mezzanine sono collocate sul mercato ad investitori terzi interessati a combinazioni di rischio-rendimento in linea con la loro propensione al rischio. La GACS, di recente rinnovata fino a giugno del prossimo anno, prevede una serie di accorgimenti, affinati

---

<sup>1</sup> L'approccio europeo si compone di due misure: il cd *Addendum (Addendum to the ECB Guidance to banks on non-performing loans: supervisory expectations for prudential provisioning of non-performing exposures*, pubblicato a Marzo 2018) e il cd "*prudential backstop*" (Regolamento (UE) n. 630/2019 in materia di requisiti di copertura minima a fini prudenziali delle esposizioni deteriorate). Entrambe le misure introdotte stabiliscono, ai soli fini prudenziali (e non anche quindi ai fini delle valutazioni di bilancio), delle percentuali minime di svalutazione delle esposizioni deteriorate, crescenti in funzione degli anni trascorsi dalla loro classificazione come deteriorate. Al termine di tale periodo (differenziato a seconda della presenza o meno di garanzie), le esposizioni deteriorate devono risultare interamente svalutate prudenzialmente (vale a dire, devono risultare completamente coperte dal capitale regolamentare) oppure contabilmente.

Cfr. da ultimo "[Le norme europee sul calendar provisioning e sulla classificazione della clientela da parte delle banche](#)" - Audizione del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco - Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario - 10 febbraio 2021.

<sup>2</sup> Cfr. "[Il sistema bancario italiano nel quadro dell'Unione bancaria europea](#)" - Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia Fabio Panetta - Camera dei Deputati - Seminario di aggiornamento professionale, 10 maggio 2018; "[Italian Banks: where they stand and the challenges ahead](#)" - Remarks by Fabio Panetta Deputy Governor of the Bank of Italy - Bank of America Merrill Lynch Italy Day Conference, 19 febbraio 2018.

nel tempo, per incentivare comportamenti corretti da parte di tutti gli attori coinvolti e minimizzare il rischio di escussione della garanzia pubblica<sup>3</sup>.

Finora sono state completate 27 operazioni di cartolarizzazione con GACS, per un valore lordo di libro di circa 75 miliardi di euro (circa il 40 per cento di tutte le operazioni di cessione di NPL effettuate negli ultimi 5 anni). Nel complesso, l'andamento dei recuperi è stato sinora sostanzialmente soddisfacente, nonostante la pandemia: nessuna perdita è stata allocata finora alle tranche junior e mezzanine, sebbene si siano registrati alcuni ritardi negli incassi, per importi contenuti, dovuti principalmente a fattori contingenti (in particolare alla "chiusura" dei tribunali a causa del Covid-19)<sup>4</sup>.

Alle iniziative di riduzione delle esposizioni deteriorate delle banche italiane ha contribuito la crescita dell'operatività di AMCO Spa, nata dalla SGA, società costituita negli anni novanta nell'ambito degli interventi pubblici per il risanamento del Banco di Napoli e acquisita dal MEF a fine 2016. AMCO rappresenta oggi uno dei principali operatori del settore; segue l'intero processo di gestione degli NPL attraverso accordi con partner specializzati nell'attività di recupero. Nella gestione delle inadempienze probabili attiva operazioni di rilancio di realtà produttive italiane, anche mediante l'erogazione di nuova finanza. La società è intervenuta in numerose operazioni di cessione realizzate sul mercato, nell'ambito delle iniziative volte a razionalizzare il settore bancario e sostenere lo sviluppo del mercato dei crediti deteriorati<sup>5</sup>.

Un supporto alle cessioni di NPL è stato fornito anche da appositi incentivi fiscali. Il DL 18 del marzo del 2020 (cosiddetto 'Cura Italia') ha introdotto incentivi per la cessione di crediti deteriorati da parte della generalità delle imprese (finanziarie e non finanziarie), che consentono di trasformare in crediti d'imposta una quota di attività per imposte anticipate (DTA) di ammontare proporzionale al valore dei crediti ceduti. Di questa norma nel 2020 hanno beneficiato cessioni realizzate da banche per circa 15 miliardi (nonché da imprese non finanziarie per oltre un miliardo). Il recente DL "sostegni bis" ha prorogato gli incentivi per tutto l'anno in corso.

---

<sup>3</sup> Per beneficiare della garanzia i titoli senior devono ricevere un rating esterno di almeno BBB da parte di una qualificata agenzia di rating. Inoltre la garanzia è prestata dallo Stato in cambio di una remunerazione a condizioni di mercato. La commissione è calcolata in base all'ammontare residuo del titolo senior e aumenta proporzionalmente al periodo di copertura della garanzia; ciò incentiva gli operatori coinvolti ad accelerare il processo di recupero del credito. Nel meccanismo sono state inserite soglie quantitative per far sì che i flussi di incasso siano utilizzati principalmente per il rimborso integrale della tranche senior. Al superamento di tali soglie, in particolare, vengono sospesi i pagamenti degli interessi al titolare della tranche mezzanine e le commissioni corrisposte al *servicer* della cartolarizzazione vengono sostanzialmente ridotte e differite. I *servicer* sono tenuti a inviare al Ministero flussi informativi trimestrali per consentire a quest'ultimo di tenere sotto controllo l'andamento dell'operazione di cartolarizzazione.

<sup>4</sup> Cfr. [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-stabilita/2021-1/RSF\\_1\\_2021.pdf#p39](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-stabilita/2021-1/RSF_1_2021.pdf#p39).

<sup>5</sup> La società si finanzia con mezzi propri e con liquidità raccolta sul mercato mediante obbligazioni riservate a investitori istituzionali (ad oggi sono stati collocati titoli per complessivi 3,6 miliardi). A fine 2020 il valore lordo degli NPL gestiti è salito a circa 34 miliardi (23 a fine 2019), di cui il 58 per cento sofferenze e il 42 per cento inadempienze probabili. In ragione della natura pubblica, gli acquisti di AMCO sono sottoposte al vaglio della Direzione concorrenza della Commissione europea, nell'ambito della disciplina europea sugli aiuti di stato, con l'obiettivo di escludere l'attribuzione di vantaggi economici ai soggetti cedenti.

## 2 Le prospettive per gli NPL...

La crisi economica del 2020 è destinata a tradursi in un nuovo aumento degli NPL. Dal quarto trimestre del 2020 si è registrato un incremento del tasso di ingresso in NPL sia per le famiglie sia per le imprese. I valori rimangono per ora molto bassi, inferiori a quelli medi del periodo 2006-07. Si registra inoltre una progressiva crescita dei prestiti classificati in Stadio 2 ai sensi dell'IFRS9, cioè dei prestiti *in bonis* per i quali le banche hanno riscontrato un significativo aumento del rischio di credito rispetto al momento dell'erogazione. Alla fine del 2020 essi ammontavano a poco meno di 240 miliardi di euro e rappresentavano circa il 10 per cento del complesso dei crediti non deteriorati.

È oggi particolarmente difficile fare previsioni affidabili sull'evoluzione della qualità del credito, a causa di numerosi fattori di incertezza. Da un lato, l'Italia è fra i paesi europei nei quali la perdita di Pil nel 2020 è stata più significativa; dall'altro le politiche – monetarie, fiscali e prudenziali – di sostegno all'economia sono state del tutto eccezionali e coordinate; ciò ha senza dubbio significativamente contribuito ad attenuare il fenomeno delle insolvenze.

Al contesto di incertezza contribuisce l'esteso ricorso alle moratorie. Queste operazioni hanno rappresentato un'efficace forma di sostegno temporaneo alla clientela, che ha aderito massicciamente alla misura, ma hanno contribuito a ridurre l'attendibilità degli indicatori di rischiosità delle banche in questa fase di crisi. Stimiamo che da marzo del 2020 le banche e le società finanziarie operanti in Italia abbiano ricevuto e approvato domande di moratoria per quasi 280 miliardi complessivi<sup>6</sup>. Lo scorso 4 giugno risultavano ancora attive operazioni per un controvalore di 136 miliardi, facenti capo principalmente a imprese. Il fatto che circa la metà delle moratorie sia scaduta e che nel frattempo il flusso di nuovi NPL non abbia dato segni di significativo aumento suggerisce che lo strumento abbia assolto in modo adeguato il compito di agevolare il superamento di temporanee difficoltà dei debitori. D'altro canto, i crediti oggetto di moratorie ancora attive, seppur in netto calo, mostrano un aumento della quota riferita a debitori in difficoltà attuale o prospettica (quella classificata a "forborne").

Il DL 78/2021 – decreto "sostegni bis" – prevede che le moratorie *ex lege* con scadenza al 30 giugno possano essere prorogate fino a dicembre 2021, su esplicita richiesta dei debitori, da avanzare entro il 15 giugno. La misura prevede che i debitori riprendano a pagare la quota interessi.

A breve sapremo quanti debitori hanno presentato richiesta di proroga. Questi dati, assieme a quelli che si renderanno disponibili nei prossimi mesi sul fronte del credito, aiuteranno a delineare con maggior chiarezza la situazione di rischiosità delle banche italiane.

Nel complesso, vi sono motivi per essere cautamente ottimisti sulle prospettive del rischio di credito, se la ripresa proseguirà lungo il percorso previsto. Sebbene sia

---

<sup>6</sup> Si tratta di moratorie *ex lege*, di operazioni attivate su iniziativa del settore finanziario con caratteristiche analoghe a quelle *ex lege*, e di altre moratorie. Cfr. <https://www.bancaditalia.it/focus/covid-19/tabelle-moratorie.pdf>.

prevedibile un aumento degli NPL nei prossimi 12-24 mesi, esso dovrebbe essere nettamente inferiore a quello registrato in seguito alle due crisi precedenti (la grande crisi finanziaria del 2008-9 e la crisi del debito sovrano dell'UE), per diverse ragioni.

In primo luogo, le due precedenti crisi sono state seguite da una lenta e incerta ripresa, mentre ora prevediamo una crescita annua del PIL pari a circa il 4,5 per cento nel 2021-22. Il sostegno del governo a famiglie e imprese – tempestivo e mirato ai soggetti maggiormente colpiti dalla crisi – ha contribuito a contenere il rischio di insolvenza. L'impegno finanziario è stato elevato: sussidi, crediti di imposta e contributi alle imprese e al lavoro autonomo hanno superato nel 2020 i 20 miliardi; sono stati disposti differimenti e riduzioni di oneri fiscali per oltre 25 miliardi. Il sostegno prosegue quest'anno con risorse di entità paragonabile a quelle del 2020.

In secondo luogo, le due grandi crisi precedenti hanno determinato l'uscita dal mercato di un'ampia "coda" delle società non finanziarie più deboli, lasciando in attività unità relativamente solide, con una leva finanziaria più bassa che in passato.

In terzo luogo, le procedure per la gestione degli NPL – sia all'interno che all'esterno del sistema bancario – e la loro cessione sono ora ben più sviluppate rispetto a dieci anni fa.

In quarto luogo, le banche hanno adottato criteri notevolmente più stretti nella concessione del credito negli ultimi anni, incorporando le nuove disposizioni normative e le osservazioni dell'autorità di vigilanza<sup>7</sup>.

In quinto luogo, negli ultimi anni sono stati conseguiti alcuni miglioramenti nell'efficienza delle procedure giudiziali di recupero dei crediti, una delle principali cause di accumulo degli NPL in Italia. Le riforme varate nel 2015-16 hanno introdotto piattaforme online per la vendita all'asta giudiziaria e modifiche al codice di procedura civile che hanno ridotto i termini per alcune attività e migliorato le regole che disciplinano le aste di vendita. È stato stimato che il tempo medio necessario per vendere i beni escussi si sia ridotto di circa il 40 per cento<sup>8</sup>. Non si sono registrati invece miglioramenti sul fronte delle procedure fallimentari, le cui durate risultano quasi doppie rispetto a quella media dei paesi dell'Unione europea.

Nella valutazione del grado di trasparenza dei bilanci bancari va infine considerato che l'entrata in vigore (dal 2018) del principio contabile IFRS9 ha offerto alle banche la possibilità di contabilizzare le rettifiche di valore su crediti all'inizio del ciclo (sulla base dell'approccio della "perdita attesa", che ha sostituito quello della "perdita subita" che caratterizzava il precedente standard IAS39); ciò, insieme alle regole sulla copertura prudenziale degli NPL, anticipa l'emersione delle perdite e incentiva le banche a smaltire questi attivi. Le politiche restrittive in materia di distribuzione di dividendi nel 2020 adottate dalle autorità di vigilanza hanno contribuito a creare spazio per l'assorbimento

---

<sup>7</sup> Ulteriori miglioramenti su questo fronte dovrebbero derivare dall'entrata in vigore, il prossimo 30 giugno, delle linee guida EBA sulla concessione di prestiti.

<sup>8</sup> 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 di vigilanza*, n. 16 – 2019.

di questi accantonamenti. Alla luce dell'eterogeneità che si registra in materia di rettifiche, in Italia e in Europa, le banche dovranno valutare con attenzione le proprie politiche di accantonamento e innalzare le coperture qualora livelli inferiori alla media non trovino giustificazione in una attenta analisi della composizione degli attivi.

### 3 ...e per lo sviluppo del settore

L'insieme di fattori che ho richiamato sopra ha contribuito a un significativo sviluppo del mercato degli NPL nel nostro paese. In effetti, il termine "filiera" è probabilmente più adeguato. Si tratta di un insieme di norme e prassi contrattuali e di una molteplicità di soggetti che si muovono in questo contesto: banche che cedono NPL; compratori (fondi esteri, ma oramai anche banche e fondi italiani); agenzie di rating specializzate nella valutazione di cartolarizzazioni di NPL; intermediari specializzati nel *servicing*; imprese che curano il recupero; studi legali specializzati; istituti per le vendite giudiziarie; tribunali e operatori della giustizia.

Al buon funzionamento di questo meccanismo potrà contribuire il recente accordo tra il Parlamento europeo e il Consiglio su un progetto di direttiva che prevede regole armonizzate per favorire lo sviluppo del mercato secondario degli NPL. Il nuovo quadro regolamentare prevede anche tutele per i debitori ceduti: essi dovranno essere informati chiaramente della cessione del credito e ricevere i contatti dei soggetti ai quali rivolgersi per ogni informazione necessaria; non potranno inoltre essere penalizzati da nuove commissioni o nuovi costi per via del trasferimento del credito. La proposta di direttiva rafforza le tutele in caso di cessioni attualmente previste dal nostro ordinamento: quest'ultimo al momento stabilisce solo alcune regole generali, che non prevedono un contenuto minimo dell'informazione da rendere al debitore né tempi precisi. Inoltre, la norma che consente al consumatore di opporre al cessionario tutte le eccezioni che avrebbe potuto far valere nei confronti del cedente, prevista in materia di credito ai consumatori, verrà estesa dalla nuova direttiva anche all'ambito del credito immobiliare. Le prassi esistenti dovranno adattarsi a queste modifiche normative.

Rimane cruciale migliorare ulteriormente l'efficienza del sistema della giustizia civile. Al riguardo, la disponibilità dei fondi "*Next Generation-EU*" è un'occasione straordinaria da cogliere. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, recentemente approvato, fornisce una strategia articolata per risolvere le principali criticità del funzionamento dell'apparato della giustizia civile (l'eccessiva lunghezza dei procedimenti e il considerevole arretrato di cause pendenti). Il Piano prevede l'assunzione di nuovo personale con competenze legali, con contratto a tempo determinato, che sarà utilizzato per creare unità speciali in ciascun tribunale con il compito di assistere i giudici; investimenti in ICT per completare la digitalizzazione del sistema; la riforma del codice di procedura civile per semplificare la disciplina dei procedimenti (anche quelli esecutivi) e per incentivare il ricorso agli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie. Nel complesso, la riforma può consentire di innalzare in modo permanente l'efficienza del sistema giudiziario. L'attenzione agli aspetti organizzativi è importante. Il Piano prevede obiettivi espliciti di riduzione della durata dei procedimenti e strumenti di monitoraggio volti a garantirne il raggiungimento. Sarà

cruciale portarlo a termine, gestendo i rischi di attuazione inevitabili in una riforma così ampia.

La sfida chiave per le banche e gli intermediari attivi in questo settore è ora quella di supportare le imprese in difficoltà che hanno una possibilità di riprendere una attività regolare. Molte banche si stanno attivando per individuare e gestire tempestivamente casi di debitori in difficoltà che presentano adeguate prospettive di ripresa. Alcune banche hanno anche elaborato piani operativi per aumentare il proprio organico al fine di gestire in modo proattivo i debitori in difficoltà. Le stiamo sollecitando a colmare i ritardi accumulati.

