

Commissione Finanze della Camera dei Deputati

Crediti deteriorati

Memoria della Banca d'Italia

Sommario

| | |
|---|----|
| 1. Introduzione | 5 |
| 2. Andamento dei crediti deteriorati (non-performing loans, NPL): tasso di deterioramento e consistenze complessive, con dettaglio geografico e settoriale | 5 |
| 2.1. Il tasso di deterioramento | 5 |
| 2.2. Le consistenze dei crediti deteriorati | 7 |
| 2.3. L'evoluzione settoriale e geografica..... | 9 |
| 3. Il contesto regolamentare e di supervisione | 11 |
| 3.1. Linee guida di vigilanza sulla gestione degli NPL e sulla concessione del credito | 12 |
| 3.2. Introduzione dei livelli di copertura minimi sui crediti deteriorati..... | 15 |
| 3.3. La segnalazione sulle sofferenze | 17 |
| 3.4. Le linee guida sulla gestione delle inadempienze probabili | 19 |
| 3.5. Interventi pubblici a supporto della riduzione degli NPL delle banche | 20 |
| 4. Gli operatori attivi nella gestione dei crediti deteriorati | 22 |
| 4.1. Inquadramento complessivo | 22 |
| 4.2. La performance nell'attività di recupero in relazione ai business plan iniziali | 23 |
| 4.3. L'azione della vigilanza sui servicers | 25 |
| 5. Proposte per rendere più efficiente la gestione e il recupero dei crediti deteriorati | 27 |
| 5.1. Procedure esecutive e concorsuali..... | 27 |
| 5.2. Recepimento direttiva sul mercato secondario (SMD) | 31 |
| 6. Conclusioni | 36 |
| Appendice | 38 |
| Glossario | 38 |

1. Introduzione

La Banca d'Italia ringrazia la Commissione Finanze della Camera dei Deputati per l'invito a esprimere le proprie valutazioni sui crediti deteriorati (di seguito NPL) e su possibili proposte di modifiche normative volte a rendere più efficiente la loro gestione e le attività di recupero.

Nella presente memoria:

- si formulano dapprima alcune considerazioni generali sull'andamento degli NPL nel corso degli ultimi anni (paragrafo 2);
- si descrivono i principali interventi regolamentari e di supervisione adottati dalle autorità nazionali ed europee per favorirne la riduzione e contribuire a migliorare i processi creditizi degli intermediari bancari (paragrafo 3);
- si illustrano il mercato degli operatori attivi nella gestione dei crediti deteriorati e l'azione di supervisione condotta dalla Banca d'Italia nei loro confronti (paragrafo 4);
- si formulano alcune possibili proposte che potrebbero contribuire a rendere più efficiente la gestione e il recupero dei crediti deteriorati (paragrafo 5);
- nel paragrafo finale si formulano infine alcune brevi considerazioni conclusive.

2. Andamento dei crediti deteriorati (non-performing loans, NPL): tasso di deterioramento e consistenze complessive, con dettaglio geografico e settoriale

2.1. Il tasso di deterioramento¹

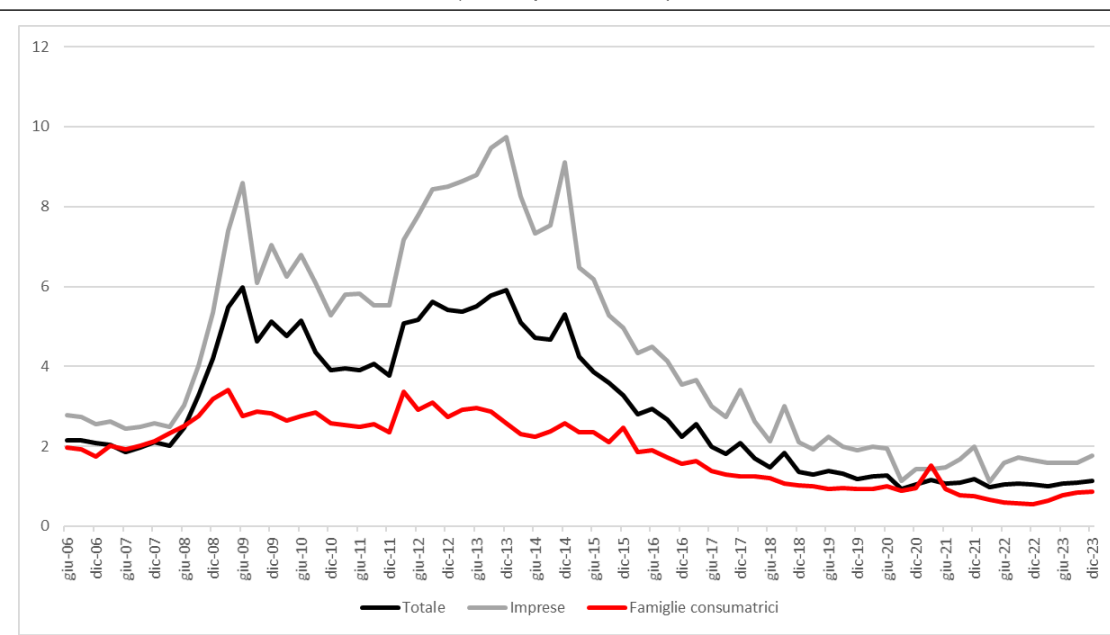
La doppia recessione che ha colpito l'Italia tra il 2008 e il 2014 ha inciso pesantemente sui bilanci delle banche italiane e sulla qualità dei prestiti

¹ Il tasso di deterioramento (o di ingresso in default) è definito come il rapporto tra il flusso dei nuovi crediti deteriorati in un periodo (ad esempio un trimestre) e il totale dei prestiti in *bonis* all'inizio del periodo.

concessi. Già nel corso della recessione del 2008-09, il peggioramento della congiuntura economica e finanziaria aveva determinato un significativo aumento del tasso di ingresso in default. Nel corso della seconda fase recessiva (2011-2014), la capacità dei debitori di ripagare i propri debiti si è nuovamente ridotta, comportando un ulteriore incremento del tasso di deterioramento. Il peggioramento della qualità del credito ha colpito soprattutto le imprese, con conseguente forte aumento del tasso di ingresso in default tra il 2008 e il 2009, nonché a fine 2013 e fine 2014 (Fig.1).

Figura 1

Tasso di deterioramento del credito (1)
(valori percentuali)



Fonte: I dati provengono dalla Centrale dei rischi (CR), che è il sistema informativo sui rapporti di credito e di garanzia che il sistema finanziario (banche, intermediari finanziari, società veicolo di cartolarizzazione dei crediti di cui alla L. 130/1999, organismi di investimento collettivo del risparmio) intrattiene con la propria clientela. Gli intermediari partecipanti segnalano alla CR anche le esposizioni di pertinenza delle proprie filiali all'estero, limitatamente a quelle assunte nei confronti dei soggetti residenti in Italia. (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, se presente.

A partire dal 2015, si è assistito a una diminuzione significativa del tasso di deterioramento, che ha iniziato a beneficiare del miglioramento congiunturale e di un approccio più prudente e selettivo degli intermediari, che hanno orientato l'erogazione dei prestiti verso controparti meno rischiose.

Nel corso dell'emergenza Covid-19 le misure pubbliche adottate a sostegno dell'economia (moratorie e prestiti garantiti, nonché quelle a diretto beneficio delle imprese) hanno arginato i potenziali riflessi negativi sulla

qualità del credito. Anche nella fase di uscita da tali misure non si è assistito a un rialzo significativo del numero e dell'importo complessivo dei prestiti con difficoltà di rimborso.

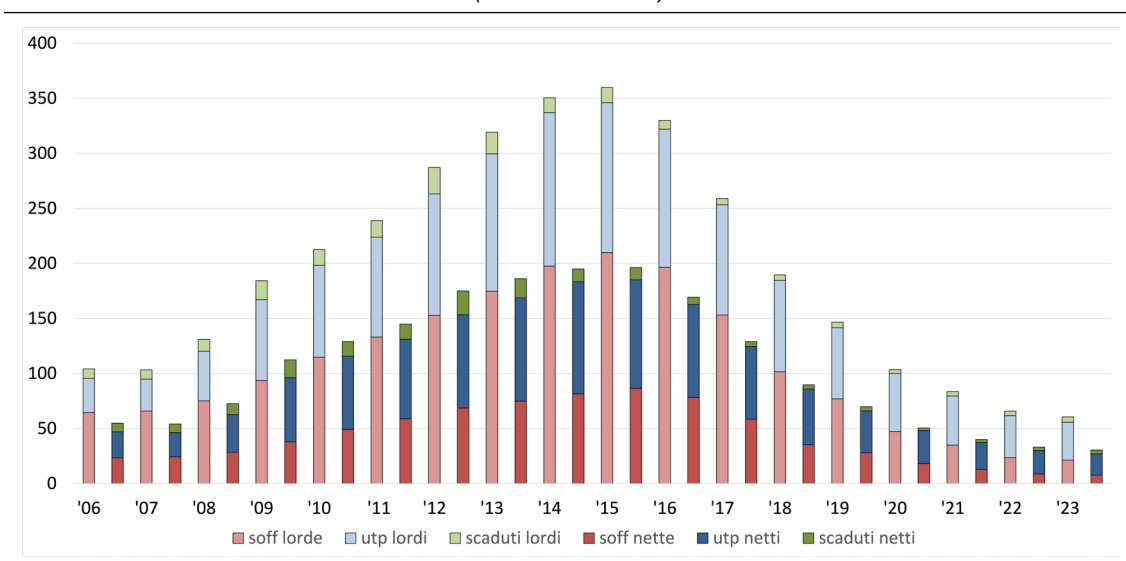
Nel 2023 il flusso di nuovi crediti deteriorati in rapporto a quelli in *bonis* è lievemente aumentato e i dati relativi al primo trimestre 2024 hanno confermato la dinamica di crescita moderata che dovrebbe proseguire sino al prossimo anno. Nel complesso la qualità degli attivi detenuti dalle banche è rimasta pressoché invariata e le preoccupazioni per il recente aumento sono attenuate dal fatto che i livelli di partenza sono storicamente molto bassi.

2.2. Le consistenze dei crediti deteriorati

In termini di consistenze, l'evoluzione dei crediti deteriorati nei portafogli delle banche ha riflesso il peggioramento del tasso di ingresso in default tra il 2008 e il 2014. Nel 2015 lo stock di NPL ha raggiunto un picco di 360 miliardi lordi e circa 200 miliardi al netto degli accantonamenti contabili (10% dei prestiti totali; fig. 2). L'elevato e persistente stock di NPL è stato in parte determinato dalla lentezza delle procedure di recupero dei crediti, legata anche ai tempi della giustizia civile (cfr. paragrafo 4) e allo scarso sviluppo del mercato secondario di queste attività.

Figura 2

Crediti deteriorate lordi e netti: totale sistema (miliardi di euro)



Fonte: Segnalazioni di vigilanza consolidate per i gruppi bancari italiani e individuali per il resto del sistema (cfr. Glossario in appendice).

Nell'ultimo decennio, il sistema bancario italiano, rispondendo alle pressioni della Vigilanza (cfr. paragrafo 3) e beneficiando di tassi di default più bassi nonché del progressivo sviluppo del mercato secondario per la cessione dei crediti ha intrapreso un percorso di graduale riduzione del peso degli NPL.

A marzo 2024 gli NPL delle banche italiane, al netto degli accantonamenti per perdite su crediti, ammontavano a 30 miliardi, l'1,5% dei prestiti totali. I corrispondenti valori nominali (cioè al lordo degli accantonamenti) erano pari a 61 miliardi, il 2,8% dei prestiti totali. Dal valore massimo di fine 2015, gli NPL netti e lordi sono diminuiti di oltre l'80% e la loro incidenza sul totale dei prestiti è scesa rispettivamente di 8 e 14 punti percentuali per gli NPL netti e lordi.

Le inadempienze probabili (di seguito Unlikely-to-pay o UTP)² ammontavano a circa 20 miliardi al 31 marzo 2024. La quota di queste esposizioni sul totale degli NPL netti è cresciuta negli ultimi anni, passando dal 52% del 2014 al 65% del 2024 (59% al lordo degli accantonamenti). Ciò si spiega con la dinamica delle cessioni di NPL, concentrate principalmente nel segmento dei crediti in sofferenza, che ha generato l'aumento del peso in termini relativi delle posizioni in UTP sul totale dei deteriorati, sebbene anche tali crediti si siano ridotti in valore assoluto. Il mercato delle cessioni di UTP ha iniziato a svilupparsi dal 2018 (cfr. paragrafo 3.4).

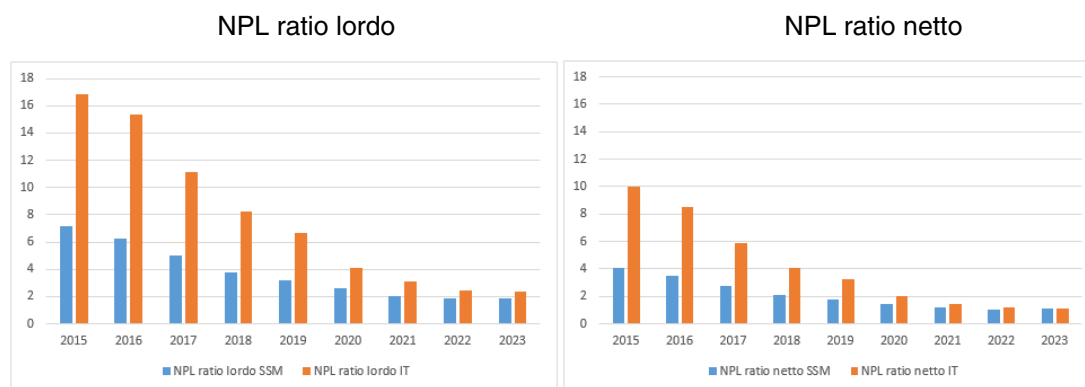
Nel confronto internazionale il divario nell'incidenza netta dei crediti deteriorati tra le maggiori banche italiane e il complesso delle banche significative europee, pari a 6 punti percentuali a dicembre 2015, si è progressivamente ridotto nel corso degli anni e risultava sostanzialmente nullo a dicembre 2023 (fig. 3). Per le banche meno significative italiane (LSI), i rapporti tra NPL e prestiti (lordi e netti) rimangono superiori a quelli delle

² Le sottocategorie di crediti deteriorati riflettono la definizione non armonizzata della Banca d'Italia, che si affianca a quella europea; essa consente la distinzione delle esposizioni per classi di rischio decrescenti: sofferenze, inadempienze probabili ed esposizioni scadute e/o sconfinanti deteriorate, in continuità storica con la definizione precedente. In particolare (cfr. Glossario in appendice) le inadempienze probabili sono esposizioni creditizie (diverse da quelle classificate tra le sofferenze) per le quali la banca valuta improbabile che il debitore adempia integralmente alle sue obbligazioni contrattuali senza il ricorso ad azioni quali l'escussione delle garanzie, a prescindere dalla presenza di eventuali importi (o rate) scaduti e non pagati. Per questa classificazione non è pertanto necessario attendere un'evidente anomalia nel rapporto creditizio (ad esempio, un mancato rimborso), ma è sufficiente che esistano elementi che lascino presumere un rischio di inadempimento del debitore.

banche significative (SI), sebbene in progressiva diminuzione. Restringendo l'analisi alle banche con un modello di business tradizionale (cioè non specializzate nell'acquisto di NPL o nell'*asset management*), il divario nelle incidenze lorde di NPL, tra SI e LSI, si è ridotto dal massimo di 5 punti percentuali raggiunto alla fine del 2017 a 2 punti percentuali nel 2023.

Figura 3

Confronto internazionale - incidenze lorde e netta dei crediti deteriorati
(NPL in percentuale dei prestiti complessivi, o NPL ratio)



Fonte: segnalazioni di vigilanza consolidate per le banche significative europee.

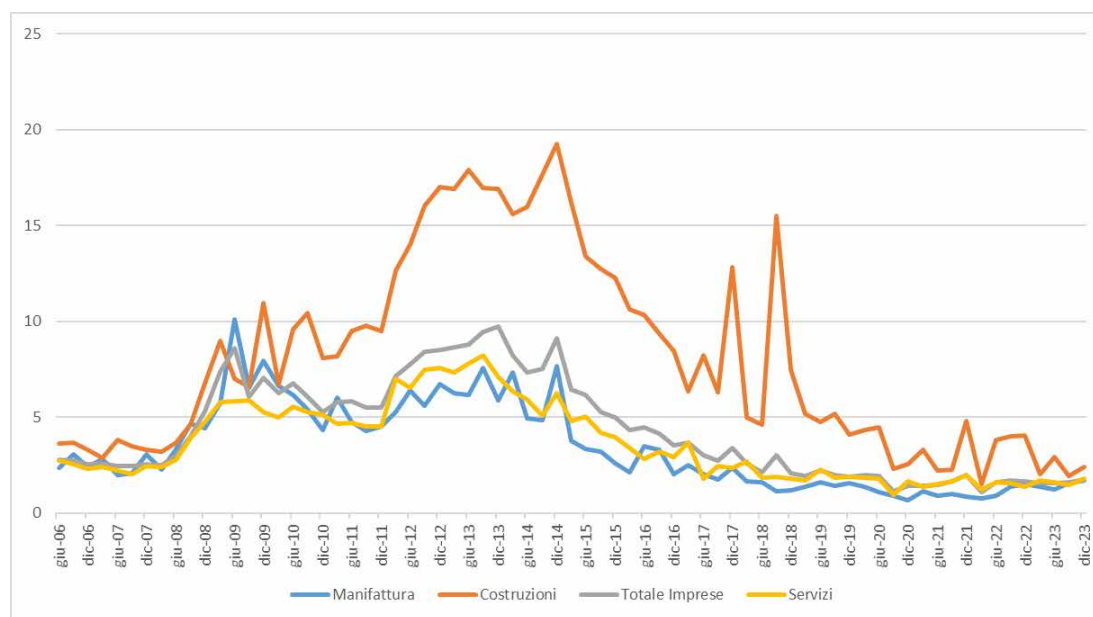
2.3. L'evoluzione settoriale e geografica

Il rapido deterioramento dei prestiti bancari che si è verificato tra il 2008 e il 2014 e che, come già detto precedentemente, si è concentrato sulle imprese, ha interessato tutti i principali rami di attività economica; il settore delle costruzioni è stato quello che ha subito il maggior incremento in termini di flusso di nuovi ingressi in default (tasso di deterioramento), con un continuo aumento dell'indicatore tra la fine del 2010 e la fine del 2014³. Anche il successivo miglioramento dell'indicatore è stato diffuso a livello settoriale (Fig. 4).

A livello geografico, le due recessioni hanno determinato un aumento del flusso di nuovi ingressi a default che si è esteso in maniera relativamente omogenea su tutto il territorio nazionale (Fig. 5), seppure con valori massimi più elevati al Centro, nel Sud e nelle Isole, in particolare nella seconda fase recessiva (2011-2014). La dinamica del Nord-Ovest è stata

³ I due valori massimi di nuovi ingressi in default che caratterizzano l'andamento dell'indicatore per il settore delle costruzioni a dicembre 2017 e a settembre 2018 sono stati influenzati in maniera significativa dalla riclassificazione da bonis a NPL di un numero ridotto di controparti rilevanti a causa del deterioramento della relativa situazione tecnica.

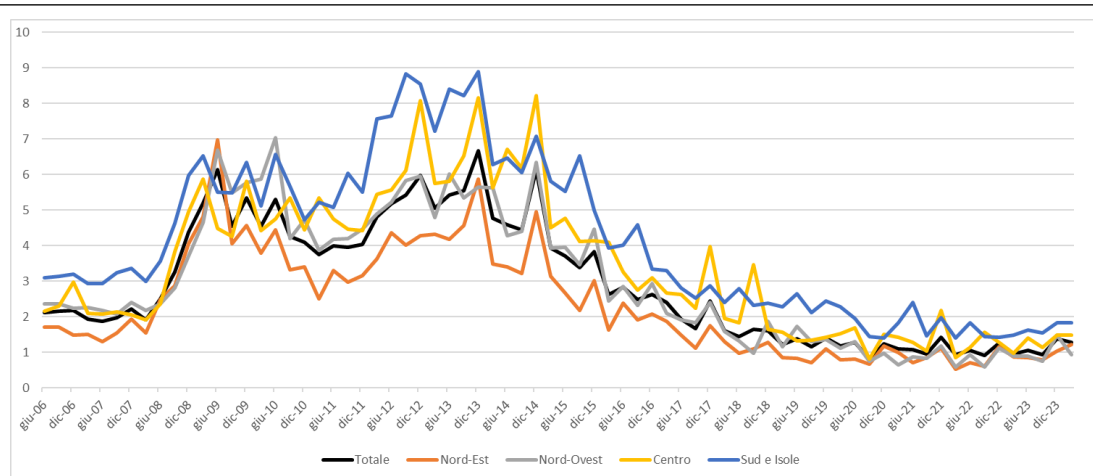
Tasso di deterioramento del credito per ramo di attività economica (1)
(valori percentuali)



Fonte: I dati provengono dalla Centrale dei rischi (CR). (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, se presente. I settori di attività economica sono classificati secondo la definizione ATECO Istat (cfr. [Classificazione ATECO](#)).

sostanzialmente in linea con la media nazionale, mentre per il Nord-Est il tasso di deterioramento si è mantenuto generalmente inferiore al dato complessivo. Il miglioramento congiunturale successivo al 2015 si è riflesso in una riduzione dell'indicatore su tutto il territorio, con un progressivo restringimento dei divari geografici.

Tasso di deterioramento del credito per macro area (1)
(valori percentuali)

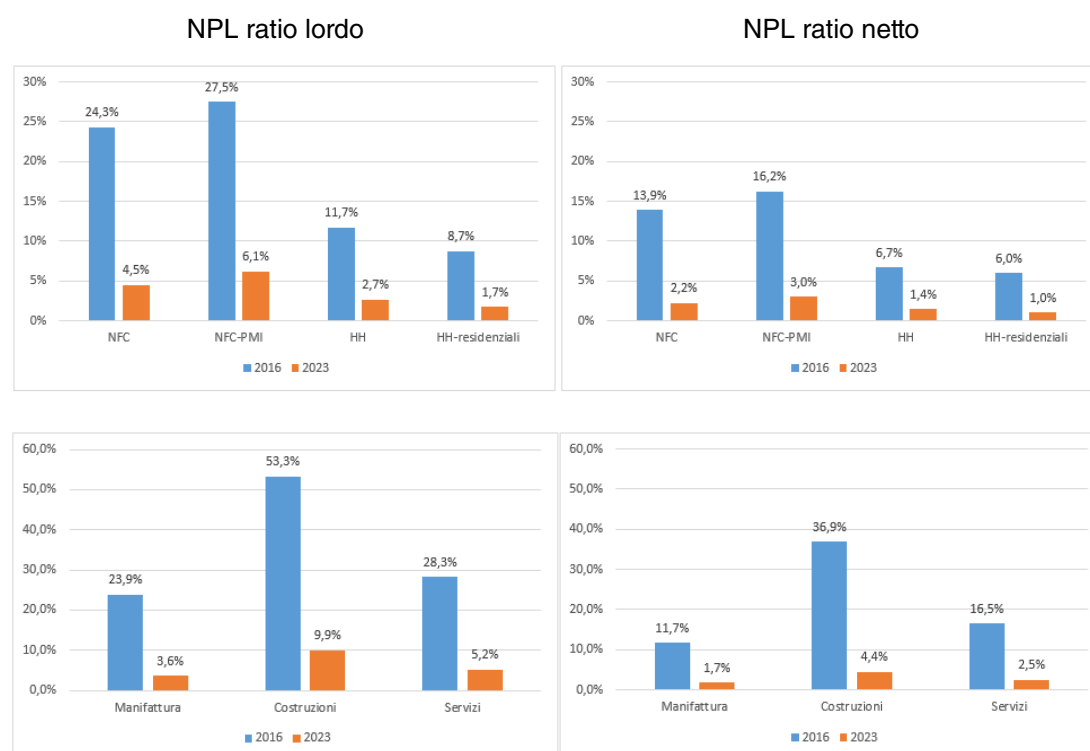


Fonte: I dati provengono dalla Centrale dei rischi (CR). (1) Flussi trimestrali di prestiti deteriorati rettificati in rapporto alle consistenze dei prestiti al netto dei prestiti deteriorati rettificati alla fine del trimestre precedente, in ragione annua (Dati non depurati dalla componente stagionale).

Anche sotto il profilo delle consistenze dei crediti deteriorati rispetto al totale crediti nei portafogli delle banche, la riduzione dell'incidenza degli NPL tra dicembre del 2016 e dicembre 2023 è risultata significativa per tutti i settori sia al lordo, sia al netto delle rettifiche di valore. La diminuzione è risultata più rilevante per le imprese e, in particolare, per quelle di costruzioni (fig. 6).

Figura 6

NPL delle banche italiane per settore istituzionale ed economico: NPL ratio
(NPL in percentuale dei prestiti complessivi, o NPL ratio)



Note: per i settori istituzionali, i dati provengono dalle segnalazioni di vigilanza consolidate per i gruppi bancari italiani e dalle segnalazioni di vigilanza individuali per il resto del sistema. Per i settori economici, i dati provengono da segnalazioni di vigilanza individuali, ossia da bilanci non consolidati che non includono i prestiti concessi da istituzioni finanziarie appartenenti a un gruppo bancario o da filiali estere di gruppi italiani. A causa di cambiamenti nei dati di vigilanza, per la comparabilità dei dati, le serie temporali sono fornite a partire dal 2016. NFC: società non finanziarie; NFC-PMI: società non finanziarie, di cui PMI; HH: famiglie; HH-residenziali: famiglie, di cui prestiti garantiti da immobili residenziali.

3. Il contesto regolamentare e di supervisione

La rilevante diminuzione dei crediti deteriorati registrata dopo il valore massimo raggiunto nel 2015 nei portafogli creditizi delle banche italiane è il risultato, oltre che del miglioramento del contesto economico, di un insieme di fattori strettamente collegati:

- l'azione delle autorità di regolamentazione e di supervisione italiane ed europee, che ha sia incentivato il potenziamento, da parte delle

banche, degli assetti organizzativi e dei processi interni per la gestione degli NPL, sia introdotto requisiti minimi in termini di copertura dei crediti deteriorati (cfr. paragrafi da 3.1 a 3.4);

- i cambiamenti nel quadro normativo italiano: i) le riforme del 2015 e del 2016 delle procedure giudiziarie di recupero crediti; ii) la Garanzia sulla Cartolarizzazione delle Sofferenze (GACS); iii) gli incentivi fiscali dedicati per la cessione di NPL (cfr. paragrafo 3.5).

La forte pressione delle autorità di regolamentazione e di vigilanza prudenziale ha svolto un ruolo chiave nello spingere le banche a ridurre i crediti deteriorati, ma la sua azione è risultata ancora più efficace grazie alle misure volte a sviluppare il mercato secondario degli NPL. Rilevano, in particolare:

- le GACS e, in misura minore, gli incentivi fiscali, che hanno contribuito ad allineare gli obiettivi delle banche e delle autorità di vigilanza, colmando il divario tra venditori e acquirenti nel mercato degli NPL e rendendo le dismissioni di crediti sostenibili per i venditori;
- la segnalazione di vigilanza sui crediti in sofferenza, che ha reso necessario per le banche dotarsi di un set predefinito di informazioni, propriamente archiviate nei sistemi informatici e confrontabili con quelle di altre banche, in modo da velocizzare i processi di *due diligence* preliminari a operazioni di cessione e aumentarne le probabilità di successo;
- la pubblicazione sul sito della Banca d'Italia di dati storici sui tassi di recupero dei crediti, che ha aumentato la trasparenza del mercato fornendo parametri di riferimento utili agli investitori e alle banche.

3.1. Linee guida di vigilanza sulla gestione degli NPL e sulla concessione del credito

La BCE e la Banca d'Italia sono intervenute con una pluralità di misure volte a rendere più efficiente la gestione degli NPL.

A marzo 2017, la BCE ha pubblicato le proprie linee guida per le banche in materia di gestione dei crediti deteriorati (*ECB NPL Guidance to Banks on NPLs*). Il documento è rivolto a tutte le banche significative, secondo un principio di proporzionalità, e contiene indicazioni riguardanti

l'assetto organizzativo nonché i processi di gestione, monitoraggio e classificazione dei crediti di cui le banche dovrebbero dotarsi. In generale, il documento invita le banche a una gestione proattiva e dinamica delle partite deteriorate, al fine di ridurne velocemente le consistenze.

Dal punto di vista dei processi, attenzione particolare viene posta sull'indipendenza delle unità che si occupano delle attività di recupero e sulle metodologie e politiche di accantonamento, le quali dovrebbero assicurare la svalutazione tempestiva degli NPL in base alle aspettative di recupero. Tra gli elementi di particolare rilievo si segnala la necessità, per le banche con elevati livelli di NPL (cd. *High NPL Banks*, che presentano un NPL ratio superiore al 5%), di mettere in atto una strategia di medio-lungo termine per la gestione dei crediti deteriorati, che sia approvata e monitorata costantemente dagli organi di indirizzo e gestione. In particolare, a seguito della pubblicazione delle citate linee guida è stato chiesto alle *High NPL Banks* di approvare e condividere con l'autorità di supervisione le proprie strategie di riduzione di tali esposizioni con orizzonte triennale, periodicamente assoggettate a valutazione da parte del Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU).

Nell'ambito delle iniziative di vigilanza finalizzate a dare impulso ad una gestione proattiva dei NPL, anche la Banca d'Italia ha pubblicato nel gennaio 2018 le “*Linee Guida per le banche Less Significant italiane in materia di gestione di crediti deteriorati*”. I contenuti delle Linee Guida sono sostanzialmente in linea con quanto previsto nella Guidance rivolta alle banche SI pubblicata dalla BCE, alla quale le LSI sono esplicitamente invitate a far riferimento per gli aspetti di dettaglio. Il principio di proporzionalità rispetto alla Guidance BCE è declinato principalmente nelle indicazioni concernenti la collocazione organizzativa e l'articolazione delle strutture deputate alla gestione dei crediti deteriorati, in relazione alle quali è prevista maggiore flessibilità al fine di tener conto delle esigenze di semplicità dell'assetto organizzativo delle banche di limitata dimensione. Dal punto di vista dell'attività di supervisione, le Linee Guida sono state recepite nella “Guida per l'attività di vigilanza” della Banca d'Italia, al fine di fornire orientamenti alla vigilanza cartolare nell'intera valutazione della qualità del credito, che deve tenere conto dell'adeguatezza dell'attuazione delle Linee Guida e può comportare, soprattutto per le LSI con elevato ammontare di NPL,

un peggioramento nella valutazione sul rischio di credito, in linea con quanto previsto per le SI.

La Banca d'Italia nel 2022 ha modificato la soglia di rilevanza dell’NPL ratio ai fini dell'individuazione delle banche tenute a predisporre una strategia formalizzata di gestione dei crediti deteriorati, allineandosi al 5% previsto dalle Linee Guida EBA (GL) sulla gestione degli NPL (EBA/GL/2018/06), realizzando così la piena conformità alle GL stesse. Il numero di banche tenute a predisporre la strategia è quindi aumentato di 22 intermediari – per lo più banche specializzate in NPL e/o piccole banche cooperative – aventi NPL ratio sopra il 5%.

Nel complesso, l’obiettivo della vigilanza europea e nazionale era di consentire alle banche di disporre di una pluralità di strumenti per definire e attuare le strategie aziendali volte a ridurre lo stock di NPL sulla base degli indirizzi strategici approvati dagli organi di gestione e di controllo aziendali. Le banche SI e LSI rimangono responsabili quindi della definizione e dell’attuazione di strategie adeguate per i crediti deteriorati e della gestione dei relativi portafogli; a tal fine, esse dispongono quindi di una varietà di opzioni, tra cui le attività di recupero interno, le misure di concessione (*forbearance*) e le operazioni di cessione di portafogli.

La combinazione migliore di tali strumenti dipende dalle caratteristiche del portafoglio di ogni singola banca, nonché dal mercato e dal contesto giuridico in cui essa opera. All’autorità di vigilanza spetta il compito di analizzare, monitorare e chiedere conto dei progressi compiuti dalle banche rispetto ai propri obiettivi di riduzione dei crediti deteriorati, nonché di valutare le strategie sulla base dell’ambizione, della credibilità e dei connessi aspetti di *governance*. Le strategie di riduzione vanno aggiornate annualmente, tenendo conto di tutti i dati e le analisi di cui le banche dispongono, per garantirne in modo costante la credibilità, l’adeguatezza e l’attuabilità.

Oltre all’attenzione alla gestione degli NPL, è essenziale che le banche adottino buone prassi nell’erogazione e nel monitoraggio dei prestiti per prevenire l’accumulo di futuri NPL. Un ruolo cruciale in questo senso è svolto dalle disposizioni contenute nelle **Linee Guida EBA in materia di concessione e monitoraggio dei prestiti (EBA/GL/2020/06)**, che la Banca d’Italia ha pienamente adottato.

Inoltre, le norme emanate dalla Banca d'Italia prevedono precisi requisiti in merito alle politiche e ai processi di gestione del rischio di credito: la Circolare n. 285 impone alle banche e ai gruppi bancari il rispetto di specifici obblighi in materia di misurazione, monitoraggio, gestione e reportistica del rischio di credito. Tali requisiti stabiliscono i compiti e le responsabilità degli organi di governo delle banche nel definire e approvare il proprio profilo di rischio, la strategia e le politiche in materia di rischio di credito e di controparte e nella gestione di tali rischi. Richiedono, inoltre, che le funzioni di gestione del rischio delle banche monitorino e controllino l'esposizione al rischio di credito e garantiscano che essa rimanga entro e i limiti stabiliti.

Mantenere un'elevata intensità di vigilanza sul processo di erogazione e sulla gestione degli NPL è importante anche per spingere le banche a rafforzare i propri sistemi IT, che svolgono un ruolo cruciale per supportare il processo creditizio e fornire un'adeguata informativa agli organi aziendali. A tal proposito, nella revisione del **regolamento sulla governance interna delle banche** del 2021, la Banca d'Italia ha espressamente richiesto a tutti i consigli di amministrazione delle banche (SI e LSI) di tenere in considerazione, nella definizione delle strategie aziendali, il monitoraggio e la gestione degli NPL e le relative policy. Questo requisito è volto a favorire l'impegno e il coinvolgimento del consiglio sull'obiettivo di ridurre gli NPL.

La vigilanza monitora attentamente gli indicatori di rischio di credito delle banche nel contesto del processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP), anche grazie a un ampio insieme di informazioni rivenienti dai dati granulari disponibili attraverso la Centrale dei rischi e AnaCredit⁴. Quando necessario, vengono effettuate specifiche analisi per valutare le regole di classificazione dei crediti deteriorati e quelle relative agli accantonamenti contabili, che vengono poi discusse con le banche per identificare la linea di condotta appropriata.

3.2. Introduzione dei livelli di copertura minimi sui crediti deteriorati

Oltre alle linee guida di carattere prevalentemente qualitativo sulle strategie, gli assetti organizzativi, i sistemi e le procedure di controllo per gestire e ridurre

⁴ AnaCredit è un set di dati della Banca Centrale Europea, contenente informazioni dettagliate sui singoli prestiti bancari nell'area dell'euro, armonizzati in tutti gli Stati membri. "AnaCredit" sta per "*analytical credit datasets*".

l'incidenza degli NPL, le autorità europee di regolamentazione e supervisione hanno stabilito misure quantitative con l'obiettivo di proteggere il capitale regolamentare delle banche dai rischi associati agli NPL. Nel tempo le misure adottate a livello europeo e nazionale hanno avuto un percorso di sostanziale convergenza e sono state realizzate intervenendo sia nei requisiti di Primo Pilastro⁵, sia nell'ambito del processo di revisione e valutazione prudenziale.

Relativamente agli interventi di Primo Pilastro, il provvedimento regolamentare ("*Pillar 1 backstop*") è entrato in vigore il 25 aprile 2019, modificando il Regolamento sui requisiti patrimoniali dell'UE (*Capital Requirements Regulation - CRR*). Si applica ai prestiti concessi dopo l'entrata in vigore della norma ("prestiti di nuova erogazione") che successivamente diventano deteriorati. La misura interessa tutte le banche europee.

Il *backstop* di Primo Pilastro ha l'obiettivo di spingere le banche a migliorare i processi di concessione del credito e garantire un livello di accantonamento adeguato. La copertura prudenziale fino al 100% dei crediti deteriorati entro un orizzonte temporale predefinito garantisce che i crediti deteriorati non si accumulino nei bilanci delle banche senza adeguati accantonamenti. L'applicazione del *backstop* solo ai prestiti di nuova erogazione ha dato alle banche la possibilità di adeguare sia la loro politica creditizia sia le strategie di *pricing* e di gestione degli NPL per tenere conto che i prestiti di nuova erogazione che diventano NPL richiedono maggiori accantonamenti di capitale rispetto a quelli erogati prima dell'entrata in vigore della misura.

Nell'ambito del processo di revisione e valutazione prudenziale, come misura quantitativa di supervisione, la BCE ha pubblicato nel marzo 2018 l'addendum alle linee guida sui crediti deteriorati, destinato alle sole banche significative. Il documento integra le linee guida qualitative sui crediti deteriorati (*ECB Guidance to Banks on NPLs*) e specifica le aspettative di vigilanza del MVU riguardo ai livelli di accantonamento prudenziale per i flussi di nuovi prestiti deteriorati ("Nuovi NPL"), classificati come tali dopo il 1 aprile 2018 ed erogati dalle banche prima dell'entrata in vigore del *backstop* di Primo Pilastro. Il quadro è stato successivamente rivisto per allinearlo, per quanto possibile, alle analoghe norme nel frattempo introdotte dal CRR (cfr. supra).

⁵ Come Primo Pilastro si intendono i requisiti minimi di natura patrimoniale per fronteggiare i rischi tipici dell'attività bancaria e finanziaria (di credito, di controparte, di mercato ed operativi). I requisiti di Primo Pilastro si applicano a tutte le banche dei Paesi che adottano i principi di Basilea e non sono oggetto di discrezionalità.

L'11 luglio 2018 la BCE ha annunciato interventi anche sullo stock di crediti deteriorati esistente al 1° aprile 2018. Il quadro approvato è in linea con quello definito sui nuovi flussi di NPL, declinato però in maniera differenziata in base al peso dei crediti deteriorati netti sugli attivi delle banche significative, cui si associano diversi livelli di aspettativa. I prestiti di nuova erogazione che rientrano nel *backstop* di Primo Pilastro sono esclusi al fine di evitare sovrapposizioni.

A partire dal ciclo SREP 2021, la copertura prudenziale dei nuovi NPL e dello stock di NPL delle banche significative che non rispettano le aspettative di vigilanza determina l'applicazione di una richiesta aggiuntiva ad hoc di capitale nell'ambito del processo di revisione e valutazione prudenziale (Secondo Pilastro).

L'introduzione del *backstop* di Primo Pilastro e delle aspettative di vigilanza della BCE hanno spinto le banche a migliorare la gestione degli NPL. Nel caso dell'Italia, a causa della durata particolarmente elevata dei processi di recupero determinata dalle lunghe procedure giudiziarie, le due misure hanno indirettamente incentivato il ricorso a cessioni di NPL rispetto ad altre strategie di recupero.

Le modifiche alle regole del *backstop* di Primo Pilastro in risposta alla crisi pandemica di cui al Regolamento (UE) n. 873/2020 (c.d. "*Quick Fix*" del CRR), hanno contribuito a ridurre alcune distorsioni della sua applicazione alle banche italiane, date le specificità del nostro Paese. In particolare, il nuovo trattamento delle esposizioni con garanzie pubbliche riconosce la frequente situazione in cui la garanzia è valida e la banca attende solo il pagamento da parte dello Stato. Ciò si traduce in un azzeramento dell'impatto patrimoniale sulle banche nei 7 anni dalla classificazione a default per le esposizioni con garanzia statale e la copertura integrale solo dopo i 7 anni di permanenza nello stato.

3.3. La segnalazione sulle sofferenze

Oltre alle misure di carattere quantitativo e alle linee guida qualitative sulla gestione degli NPL, la Banca d'Italia ha anche agito in maniera decisa per indurre le banche a risolvere le deficienze delle basi dati interne sui crediti deteriorati in portafoglio, che contribuivano in modo rilevante a rendere poco sviluppato il mercato secondario e le penalizzavano nelle fasi di contrattazione con potenziali investitori.

Per rispondere a queste esigenze e colmare questa lacuna informativa, nel 2016 la Banca d'Italia ha introdotto una specifica segnalazione statistica sulle sofferenze (**Nuova segnalazione sulle sofferenze**), chiedendo alle banche di fornire dati molto dettagliati per ciascuna esposizione deteriorata il cui importo supera € 100.000 per singolo mutuatario (fino a 50 campi per le posizioni garantite da beni immobili).

La nuova reportistica è stata introdotta su base semestrale al fine di spingere le banche a informatizzare la raccolta delle informazioni su tali esposizioni, sulla tipologia e sulle caratteristiche delle garanzie collaterali e delle altre garanzie e sullo stato dell'attività di recupero.

La segnalazione è stata progettata in modo da tenere conto delle informazioni più rilevanti solitamente richieste dagli investitori nelle transazioni su NPL. Database completi, dettagliati, aggiornati e affidabili sono infatti essenziali indipendentemente dal fatto che gli NPL debbano essere recuperati internamente o venduti. I bassi prezzi degli NPL sul mercato erano in parte dovuti a informazioni insufficienti, che avevano portato gli acquirenti a chiedere elevati premi per il rischio.

La segnalazione si è rivelata efficace nello spingere le banche a raccogliere, archiviare, organizzare e fornire informazioni granulari sugli NPL e ha contribuito a migliorare sia la capacità degli intermediari di negoziare con gli investitori e raggiungere prezzi più elevati, sia i loro processi interni di reporting e recupero, facendo leva su informazioni strutturate, più accurate e dettagliate. Per tale motivo, la segnalazione si può considerare un precursore degli *EBA NPL transaction templates*, lavoro congiunto di Commissione Europea, BCE ed EBA, che sono stati sviluppati con l'obiettivo di garantire la disponibilità di dati standardizzati e comparabili, al fine di facilitare lo sviluppo del mercato degli NPL⁶.

⁶ I *templates* finali, entrati in vigore il 20 ottobre 2023, comprendono 129 campi dati, di cui 69 obbligatori. Si applicano campi dati diversi a seconda che gli NPL si riferiscano a un debitore privato o ad una società e al tipo di garanzia del prestito. I modelli devono essere utilizzati per i prestiti concessi a partire dal 1 luglio 2018 e che sono diventati NPL dopo il 28 dicembre 2021. Gli ITS non costituiscono un obbligo di segnalazione di vigilanza e attualmente non esiste alcun meccanismo di applicazione, ma si basano piuttosto sulla disciplina di mercato. I *templates* hanno l'obiettivo di migliorare la trasparenza del mercato e l'efficienza dell'esecuzione delle operazioni, riducendo le asimmetrie informative tra i venditori di portafogli NPL e gli investitori. Nel breve termine, si attendono difficoltà dal lato delle banche (anche se le banche italiane dovrebbero beneficiare dall'esperienza maturata con la segnalazione sulle sofferenze), ma nel lungo termine si attende una migliore standardizzazione che dovrebbe contribuire ad accrescere la liquidità sul mercato secondario.

3.4 Le linee guida sulla gestione delle inadempienze probabili

Nel 2022 la Banca d'Italia ha condotto anche una **Indagine sulla gestione delle inadempienze probabili** (UTP) che, per effetto delle cessioni massive di sofferenze, rappresentano una parte preponderante dei crediti deteriorati presenti nei bilanci bancari. L'indagine ha consentito di individuare e pubblicare una serie di *best practices*.

Buone pratiche già in uso presso la maggior parte delle banche riguardavano (i) l'esistenza di una struttura centrale dedicata esclusivamente agli UTP, (ii) la presenza di meccanismi di rilevazione automatica non modificati dal gestore del rapporto, (iii) indicatori di anomalia a supporto della valutazione, (iv) la definizione di termini temporali per la permanenza nello stato di UTP e (v) la necessità di una specifica decisione per il ritorno in bonis.

Si era rilevato, tuttavia, che alcune buone prassi necessitavano di una più ampia diffusione, come la definizione di meccanismi di incentivazione legati alla performance gestionale degli UTP, l'esistenza di una valutazione periodica di adeguatezza delle risorse dedicate alla gestione di tali attivi, l'esecuzione di specifici controlli. Ulteriori punti da rafforzare riguardavano le procedure informatiche a supporto dei processi di gestione, l'approvazione e il monitoraggio delle misure di *forbearance* e di ristrutturazione (come la possibilità di condurre analisi di sensitività per valutare l'effettiva sostenibilità delle misure) e il passaggio a sofferenza. Infine, gli scenari di stress dovrebbero essere più spesso contemplati nella definizione del piano di riduzione degli NPL al fine di effettuare analisi di sensitività e mettere in atto le opportune misure correttive in caso di deviazioni dallo scenario definito inizialmente.

Le cessioni di UTP si sono rivelate più impegnative rispetto a quelle delle sofferenze per molte ragioni:

- la normativa GACS era applicabile solo alle sofferenze;
- le caratteristiche peculiari degli UTP (ad esempio la complessità della strategia di risanamento, che solitamente è concepita per il caso specifico e può includere anche nuova finanza) richiedono generalmente la definizione di soluzioni personalizzate;
- il numero limitato di operatori di mercato specializzati in strategie di *turnaround*.

Nonostante queste difficoltà, le cessioni di UTP sono aumentate sostanzialmente a partire dal 2018; nel 2020 hanno raggiunto il valore massimo in termini assoluti (9,5 miliardi ceduti) e nel 2023 in termini relativi hanno rappresentato quasi il 50% delle vendite complessive di NPL (nel 2017 e 2018 erano limitate al 5% delle vendite complessive).

3.5. Interventi pubblici a supporto della riduzione degli NPL delle banche

Un ruolo fondamentale nel favorire la riduzione dei crediti deteriorati nei bilanci bancari italiani lo ha svolto lo **Schema di Garanzia per la Cartolarizzazione delle Sofferenze (GACS)**. Lo strumento - introdotto dal legislatore nazionale nel febbraio 2016 e successivamente prorogato due volte, fino alla sua scadenza definitiva il 14 giugno 2022 ⁽⁷⁾ - prevedeva garanzie statali a condizioni di mercato sulle tranche senior delle note di cartolarizzazioni aventi come sottostante crediti in sofferenza originati da banche e intermediari finanziari italiani, con l'obiettivo di assistere le banche nel ricorso alle cartolarizzazioni e di sostenere lo sviluppo del mercato secondario.

Con il rinnovo della GACS del 2019 sono stati introdotti nuovi presidi a tutela degli investitori e dello Stato garante. Tra questi si ricorda, in particolare, l'introduzione di *trigger* di performance che, in caso di attivazione (rallentamento nei recuperi), comportano il passaggio da una cascata dei pagamenti pro-rata a una sequenziale, per cui gli interessi della nota *mezzanine* e le commissioni variabili percepite dal *servicer* vengono pagati soltanto dopo che il capitale della *senior* è stato integralmente rimborsato.

Lo schema, aperto a tutti gli intermediari bancari e finanziari su base volontaria, prevedeva l'acquisto da parte di un veicolo di cartolarizzazione (SPV) di crediti in sofferenza, finanziato attraverso l'emissione di tre classi di titoli con diversi livelli di rischio in base all'ordine dei pagamenti (*junior*,

⁷ La GACS è stata introdotta nel nostro ordinamento con il Capo II del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 2016, n. 49 ("Decreto GACS"). Il Decreto GACS autorizzava il MEF a concedere la garanzia sulle tranche senior delle cartolarizzazioni di crediti in sofferenza per un periodo di 18 mesi prorogabili fino ad un massimo di ulteriori 18 previa approvazione da parte della Commissione europea. Decorso il periodo iniziale di 18 mesi, con due successivi decreti del MEF, rispettivamente del 21 novembre 2017 e del 10 ottobre 2018, lo schema GACS è stato esteso sino al 6 marzo 2019. Al termine di tale ultimo periodo di operatività della GACS, con il decreto-legge 25 marzo 2019, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 2019, n. 41, il meccanismo della GACS è stato rinnovato per ulteriori 24 mesi, prorogabili per ulteriori 12 mesi.

maggiormente rischiosi in quanto subordinati alle altre due classi di titoli, *mezzanine* e *senior*, questi ultimi privilegiati nell'ordine dei pagamenti).

La garanzia, remunerata a condizioni di mercato in funzione del rischio assunto⁸, copre i titoli *senior* con *rating* (fornito da un agenzia di *rating* registrata o autorizzata secondo la normativa europea⁹) non inferiore a BBB o equivalente. Le commissioni di garanzia corrisposte dagli intermediari confluiscono in un apposito Fondo GACS (cfr. infra).

La GACS ha contribuito efficacemente al processo di *de-risking* del sistema bancario italiano, attirando un'ampia gamma di investitori grazie alla maggiore liquidità dei titoli *senior* e favorendo lo sviluppo di un mercato secondario dei crediti deteriorati. Tra il 2017 e il 2022 (data di scadenza dello schema), oltre il 50% delle cessioni di sofferenze sono state effettuate tramite cartolarizzazioni assistite da GACS, per un controvalore lordo di circa € 118 miliardi e un valore netto alla data di cessione di € 27 miliardi (cfr. anche sez. 4.2).

Per far fronte alle eventuali perdite da coprire, nel 2016 è stato istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze un apposito Fondo (il cosiddetto Fondo GACS), con una dotazione iniziale di 120 milioni di euro, ulteriormente incrementata di 100 milioni di euro nel 2019, oltre che con le suddette commissioni annuali pagate dai veicoli di cartolarizzazione per l'ottenimento della garanzia.

Il sostegno alle cessioni di NPL è stato fornito anche dagli **incentivi fiscali decisi dal Governo**. Il DL 18 marzo 2020 (il cosiddetto 'Cura Italia'), poi prorogato dal DL “sostegni bis” fino al 2021, ha introdotto incentivi temporanei per lo smobilizzo dei crediti deteriorati da parte delle imprese. La misura ha consentito a banche e società non finanziarie di convertire in crediti di imposta, entro certi limiti, le attività vantate nei confronti dello Stato sotto forma di imposte anticipate (DTA). Secondo stime interne della Banca d'Italia, le banche hanno convertito le DTA in crediti d'imposta per circa 1 miliardo di euro sia nel 2020 che nel 2021, a fronte di cessioni di NPL ammissibili nel biennio per 33 miliardi. La misura è stata importante

⁸ La commissione è calcolata sulla base di un *benchmark* di mercato (un paniere di prezzi di *Credit Default Swap* di società con sede in Italia) e riflette il livello e la durata del rischio che lo Stato si assume concedendo la garanzia.

⁹ Regolamento EU 2009/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009 relativo alle agenzie di *rating* del credito.

nel periodo pandemico per non rallentare i piani di riduzione degli NPL delle banche italiane.

4. Gli operatori attivi nella gestione dei crediti deteriorati

4.1. Inquadramento complessivo

Le azioni di smobilizzo dei crediti deteriorati poste in essere negli ultimi anni dagli intermediari bancari e finanziari italiani attraverso le cartolarizzazioni hanno messo in risalto il ruolo dei *servicers*¹⁰, soggetti specializzati nella gestione e nel recupero dei crediti. In questo contesto, l'ampio ricorso alle cartolarizzazioni con GACS – che nel periodo 2017-2022 hanno rappresentato il 53% delle sofferenze chiuse mediante operazioni di cessione (dirette o mediante cartolarizzazioni)¹¹ – ha inoltre accresciuto il novero degli interessi meritevoli di protezione, affiancando alle tradizionali esigenze di sana e prudente gestione e di tutela dell'investitore e del debitore ceduto, quelle di natura pubblica sottese all'eventuale escussione della garanzia.

Il mercato italiano del *servicing* su operazioni di cartolarizzazione di NPL si mostra molto concentrato. Al 31.12.2023 circa il 92% dell'operatività è riferibile a sette operatori: sei intermediari finanziari ex art. 106 TUB operativi in via esclusiva nell'attività di *servicing* in operazioni di cartolarizzazione e una banca specializzata nel comparto. Gli altri operatori del comparto (oltre all'attività di *servicing* svolta dalle banche) includono tre ulteriori *servicers* finanziari (per un totale di nove *servicers* ex art. 106 TUB) e diciotto intermediari finanziari ex art. 106 TUB specializzati nella gestione di partite anomale (c.d. “*bad finance*”).

La totalità dei *servicers* svolge sostanzialmente i soli compiti di garanzia previsti dalla legge n. 130/99 (cd. attività di *master servicing*), mentre l'attività di recupero dei crediti cartolarizzati è rimessa in via pressoché esclusiva a società di recupero crediti, titolari della sola licenza

¹⁰ Ai sensi della legge 130/1999 l'attività di *servicing* nelle operazioni di cartolarizzazione è riservata a banche e intermediari finanziari ex art. 106 TUB, cui viene applicata la relativa normativa di settore. In relazione a tale attività non ci sono profili di specificità nel regime di vigilanza applicabili ai *servicers*, rispetto ai quali il nostro Istituto esercita i poteri di vigilanza informativa, regolamentare e ispettiva previsti dal TUB per tutti gli intermediari vigilati.

¹¹ In particolare, nel periodo considerato le cessioni dirette hanno contribuito per circa il 31% e le cartolarizzazioni senza ricorso alle GACS per circa il 16%.

ex art. 115 TULPS e non sottoposte ad alcun regime di vigilanza (c.d. *special servicers*)¹². I *servicers* vigilati sono tenuti a monitorare l'attività svolta dagli *special*, in termini di adeguatezza degli assetti organizzativi e di corretto assolvimento degli obblighi contrattuali (ad esempio, l'aggiornamento periodico dei piani di recupero), segnalando eventuali criticità agli investitori.

La progressiva riduzione degli stock di crediti *non performing* nei bilanci delle banche italiane sta parzialmente riducendo le opportunità di business per gli operatori attivi su tale mercato, con possibili ricadute sui livelli di redditività e sul posizionamento competitivo. Ciò sta spingendo i principali *players* a ricercare nuove strategie di sviluppo, che puntano sulla gestione di *asset classes* diverse dalle sofferenze (es. gestione degli UTP e delle posizioni classificate a *stage 2*) e a valutare possibili soluzioni aggregative – alcune delle quali già preannunciate al mercato – finalizzate ad accrescere le dimensioni degli operatori, conseguire economie di scala e aumentare l'efficienza operativa.

4.2. La performance nell'attività di recupero in relazione ai business plan iniziali

La Banca d'Italia ha intensificato negli ultimi anni le attività di monitoraggio sulle performance delle operazioni di cartolarizzazione di crediti, anche tramite l'analisi dei dati trasmessi dai *servicers* vigilati nell'ambito di una specifica rilevazione semestrale istituita a novembre 2021.

Sulla base delle ultime informazioni disponibili (31.12.2023), risultano attive 1.001 operazioni di cartolarizzazione, aventi come sottostante crediti di natura finanziaria (*in bonis* e deteriorati) e non finanziaria (es. crediti commerciali originati dalle aziende).

Le analisi sugli incassi non hanno fatto emergere la diffusione di prassi di recupero distorte, volte a favorire la chiusura anticipata, a scontare le posizioni migliori e a ritardare l'emersione di eventuali perdite sul patrimonio.

¹² Gli *special servicers* sono generalmente coinvolti dall'investitore già in fase di *due diligence* sui portafogli oggetto di cartolarizzazione; sono incaricati della predisposizione e dell'aggiornamento dei business plan; sono responsabili direttamente nei confronti degli investitori per le ipotesi di *underperformance*.

Sono incluse nella rilevazione le 46 operazioni per cui lo Stato ha concesso la Garanzia sulla Cartolarizzazione delle Sofferenze (GACS; cfr. paragrafo 3.5).

Le evidenze disponibili indicano che le performance delle cartolarizzazioni hanno risentito del contesto macroeconomico degli ultimi anni. Oltre ai rallentamenti nelle attività di recupero accumulati nel periodo della pandemia (con la chiusura dei tribunali e l'interruzione delle aste immobiliari), l'incremento dei tassi d'interesse ha ridotto le compravendite immobiliari, rendendo più difficile il recupero delle somme sui mutui ipotecari cartolarizzati attraverso la cessione degli immobili sottostanti. Le difficoltà dei debitori ceduti hanno inoltre diminuito le opportunità di incasso derivanti dalla conclusione di accordi stragiudiziali.

A fronte di tale contesto, le operazioni GACS meno recenti, concluse prima del rinnovo della garanzia nel 2019, registrano recuperi in media inferiori alle previsioni formulate inizialmente. Le proiezioni degli incassi attesi effettuate dai *servicers* hanno evidenziato per undici operazioni – tutte originate prima del rinnovo della garanzia nel 2019 – un aumento del rischio che la GACS possa essere effettivamente escussa. Su tale dinamica ha inciso anche l'incremento dei tassi d'interesse, che ha ridotto l'ammontare disponibile per il rimborso delle note *senior*. Infatti, il pagamento degli interessi sulle note *senior* e *mezzanine* avviene prima del rimborso del capitale della classe *senior*; a parità di condizioni, quindi, a un aumento dei tassi corrisponde una maggiore quota di recuperi destinata al pagamento delle cedole rispetto al rimborso delle note. La copertura derivante dai derivati stipulati a protezione del rischio di tasso d'interesse sarebbe inoltre risultata parzialmente inefficace, anche a causa del rallentamento dei recuperi¹³. Il Fondo GACS, fondo istituito dal Ministero delle Economia e delle Finanze per fare fronte a potenziali escussioni e in cui confluiscono le commissioni pagate per la sottoscrizione della garanzia risulterebbe in ogni caso capiente rispetto all'ammontare a rischio di escussione.

¹³ I derivati, infatti, vengono stipulati su un importo nozionale inizialmente uguale all'ammontare della *tranche senior* in circolazione, che diminuisce gradualmente secondo l'ammortamento previsto dai piani di recupero. Pertanto, il rallentamento dei recuperi che ha interessato la maggior parte delle operazioni negli anni scorsi ha fatto sì che l'effettivo ammontare della classe *senior* in circolazione risultasse costantemente maggiore del valore nozionale assicurato, di fatto lasciando che una parte del rischio dovuto all'incremento dei tassi d'interesse restasse integralmente a carico delle operazioni.

Per le operazioni GACS originate dopo il 2019 non si registrano al momento segnali di concreti rischi di escussione della garanzia, anche grazie agli interventi normativi (d.l. n. 22/2019) che consentono di posticipare il pagamento degli interessi della tranche *mezzanine* e delle commissioni spettanti ai *servicers* in caso di recuperi inferiori alle attese e, dunque, di destinare maggiori risorse al rimborso della classe *senior*. La performance delle operazioni post-2019 è nel complesso superiore alle aspettative dei business plan formulati dopo l'emergenza pandemica e dunque maggiormente aderenti alle dinamiche di recupero connesse con l'attuale quadro congiunturale; si confermano segnali di rallentamento dei recuperi, coerentemente con il contesto macroeconomico sopra descritto.

Le cartolarizzazioni di crediti deteriorati¹⁴ non assistite da garanzia pubblica, originate da banche a partire dal 2017, presentano scostamenti nei recuperi per quasi la metà delle operazioni considerate. Per le cartolarizzazioni più datate (2017-2019) gli incassi hanno coperto quasi integralmente le aspettative di recupero riflesse nel prezzo di cessione, rendendo dunque meno probabile l'eventualità di perdite derivanti dall'andamento dei recuperi.

4.3. L'azione della vigilanza sui *servicers*

Nel 2021 la Banca d'Italia ha ribadito con una propria comunicazione l'importanza del ruolo dei *master servicers*, nella loro qualità di soggetti vigilati e ne ha evidenziato i profili di responsabilità e di rischio derivanti dalla gestione dei mandati di cartolarizzazione; le attività di recupero sono infatti generalmente affidate a operatori non vigilati la cui efficienza è alla base delle performance delle operazioni di smobilizzo.

La Vigilanza ha inoltre intensificato le verifiche cartolari e ispettive, ponendo particolare attenzione agli assetti organizzativi e alle modalità, interne o esterne al gruppo di appartenenza, con le quali vengono svolte le attività di recupero e perseguite iniziative correttive in caso di scostamenti rispetto alle previsioni iniziali. È stata inoltre istituita un'apposita indagine su base semestrale che consente di monitorare l'andamento dei recuperi delle operazioni di cartolarizzazione (cfr. paragrafo 4.2).

¹⁴ Sono state selezionate le operazioni per le quali i crediti deteriorati (sofferenze e inadempienze probabili) rappresentano oltre il 50% del GBV iniziale.

Le risultanze delle attività di vigilanza svolte hanno evidenziato, in particolare, esigenze di rafforzamento degli assetti organizzativi, dell'azione di governo e dei sistemi di controllo, nonché di gestione dei rischi, ivi incluso il monitoraggio delle strategie di recupero poste in essere dai soggetti cui è stata eventualmente delegata tale attività.

Gli operatori di *servicing* sono sottoposti anche alla vigilanza e ai controlli antiriciclaggio (*anti-money laundering*, AML) della Banca d'Italia, essendo obbligati al rispetto del complesso degli adempimenti previsti dall'attuale quadro normativo nazionale. In particolare, rilevano gli obblighi di adeguata verifica che, nel caso dei *servicers*, si estendono anche ai debitori ceduti e ai sottoscrittori dei titoli emessi dalle società veicolo. La corretta individuazione e verifica delle informazioni sulla titolarità effettiva dei debitori e dei sottoscrittori, soprattutto in presenza di catene partecipative complesse, riveste una importanza centrale per una compiuta valutazione e comprensione da parte del *servicer* delle operazioni e dei connessi flussi finanziari e contribuisce pertanto al corretto svolgimento del monitoraggio nel continuo e all'individuazione di eventuali elementi di anomalia rilevanti per la collaborazione attiva.

La vigilanza AML della Banca d'Italia mantiene alta l'attenzione sul comparto antiriciclaggio dei *servicers*, che nell'ambito degli schemi di cartolarizzazione hanno un ruolo centrale nell'incasso e nel trasferimento dei flussi finanziari tra tutti i soggetti a vario titolo coinvolti e costituiscono pertanto il principale presidio a fronte del possibile manifestarsi di fenomeni di riciclaggio. La Banca d'Italia, nell'ambito delle verifiche cartolari e ispettive, ha quindi raccomandato ai *servicers* di intraprendere azioni per: i) potenziare gli assetti organizzativi e di controllo AML; ii) rafforzare le procedure in uso, con un focus particolare sull'adeguata verifica e sulla corretta identificazione dei "titolari effettivi".

Parallelamente, nell'ambito di più ampi controlli e interventi sulle società che offrono servizi in *outsourcing* a banche e intermediari non bancari, sono stati effettuati accessi ispettivi diretti anche presso gli *special servicers*. In base alla normativa vigente (TUB e TUF), infatti, la Banca d'Italia dispone nei confronti degli *outsourcers* di limitati poteri informativi e ispettivi¹⁵, volti a valutare la

¹⁵ Nei confronti degli *outsourcers*, la Banca d'Italia può: a) richiedere segnalazioni periodiche nonché ogni altro dato e documento (vigilanza informativa); b) effettuare ispezioni e richiedere l'esibizione di documenti e gli atti che ritenga necessari (vigilanza ispettiva); c) convocare amministratori, sindaci e altro personale; d) applicare sanzioni, ma solo in caso di inottemperanza a richieste di informazioni o di accesso ispettivo.

qualità dei servizi offerti, avendo riguardo alla sana e prudente gestione degli intermediari vigilati serviti. È previsto un potere sanzionatorio, circoscritto ai casi in cui non siano fornite le informazioni e i documenti richiesti, ovvero non sia consentito compiutamente l'espletamento di verifiche ispettive¹⁶.

Anche tali accessi hanno evidenziato esigenze di rafforzamento della struttura organizzativa e di controllo degli operatori, nonché ambiti di miglioramento nei processi interni, all'origine di ritardi nella fase di acquisizione dei portafogli (ad esempio relativi alle verifiche documentali e al caricamento dei dati nei sistemi informativi aziendali) e di rallentamenti nelle attività di recupero.

La Banca d'Italia continua a monitorare con attenzione l'operatività e l'evoluzione del comparto, cercando di sfruttare l'attuale fase di riassetto degli operatori e di ridefinizione delle strategie di sviluppo per favorire la massima diffusione delle migliori prassi operative.

5. Proposte per rendere più efficiente la gestione e il recupero dei crediti deteriorati

5.1. Procedure esecutive e concorsuali

L'importanza del funzionamento delle procedure esecutive e concorsuali per lo sviluppo economico è ampiamente riconosciuta in letteratura. L'efficacia delle procedure influenza *ex ante* le decisioni di finanziamento degli intermediari e, attraverso questa via, le scelte di investimento e occupazione da parte delle imprese¹⁷, nonché *ex post* la riallocazione dei fattori produttivi quando un'impresa entra in crisi¹⁸. Allo stesso tempo, procedure esecutive

¹⁶ I poteri della Banca d'Italia quindi non prevedono interventi diretti o poteri sanzionatori per condotte inadeguate o irregolari, tenuto conto che i fornitori sono tenuti al rispetto degli obblighi contrattuali nei confronti dei clienti, ma non sono soggetti alla disciplina settoriale in materia bancaria e finanziaria. Qualora l'inadeguatezza dell'attività del fornitore sia tale da compromettere la sana e prudente gestione dell'intermediario, la Banca d'Italia può condividere con gli intermediari vigilati serviti dall'*outsourcer* gli elementi di debolezza rilevati nell'operatività del fornitore e rilevanti per l'attività esternalizzata, oppure richiedere che l'intermediario attivi, nei confronti del fornitore, i rimedi contrattuali ritenuti più idonei ad assicurare il corretto presidio dei rischi.

¹⁷ Rodano G. (2021), Judicial efficiency and bank credit to firms, Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 1322; Rodano G., Serrano-Valverde N., Tarantino E. (2016), Bankruptcy law and bank financing, Journal of financial economics, vol. 120, 363.

¹⁸ Bernstein S., Colonnelli E., Iverson B. (2019), Asset Allocation in Bankruptcy, The Journal of Finance, vol. 74; McGowan M., Andrews D. (2016), Insolvency regimes and productivity growth: a framework for analysis, OECD ECO/WKP (2016)33.

e da sovraindebitamento efficienti migliorano le condizioni del credito per le persone fisiche e permettono, in determinati casi, l'esdebitazione¹⁹. Il corretto ed efficiente funzionamento delle procedure è altresì essenziale per il tempestivo recupero dei crediti deteriorati e la loro cessione sul mercato, con effetti positivi sulla stabilità finanziaria e sull'offerta di credito²⁰.

Le procedure esecutive e concorsuali nell'ordinamento italiano presentano tempi superiori a quelli medi dei principali paesi europei²¹ e, nel recente passato, hanno contribuito all'accumularsi dei crediti deteriorati nei bilanci delle banche²². In particolare:

- le procedure esecutive immobiliari hanno una durata di 62 mesi in media (49 mesi come mediana), con significative differenze territoriali²³;
- la maggior parte delle procedure di liquidazione giudiziale vengono aperte quando l'impresa ha già cessato l'attività economica e le esposizioni bancarie sono classificate in sofferenza da tempo²⁴;
- la durata media delle procedure fallimentari, prima della riforma del codice della crisi (entrata in vigore nel luglio 2022), era superiore ai sette anni e circa il 45% delle procedure veniva chiuso senza che venisse recuperata alcuna somma da distribuire ai creditori;
- la maggioranza delle procedure di concordato preventivo hanno come finalità la liquidazione dei beni e solo un quinto delle domande presentate giunge all'omologazione del concordato²⁵.

¹⁹ L'esdebitazione consiste nell'inesigibilità dei debiti residui a carico del debitore in seguito a una procedura di liquidazione giudiziale o di liquidazione controllata.

²⁰ Cfr. M. Accornero, P. Alessandri, L. Carpinelli e A. Sorrentino (2017), *Non-performing loans and the supply of bank credit: evidence from Italy*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 374.

²¹ La scarsità di dati rende difficile il confronto fra i paesi, ma le evidenze disponibili indicano che le procedure concorsuali in Italia hanno durate particolarmente lunghe; si veda una ricognizione in F. Fornasari e G. Roma (2024), *Le procedure di liquidazione giudiziale nelle principali economie dell'Unione europea*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 828.

²² S. Giacomelli, T. Orlando e G. Rodano (2018), *Le procedure esecutive immobiliari: il funzionamento e gli effetti delle recenti riforme*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 448.

²³ M. Calanca, L. Cipollini, S. Giacomelli, G. Palumbo e G. Rodano (2022), *Il funzionamento delle procedure esecutive immobiliari tra riforme e pandemia*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 742.

²⁴ Banca d'Italia, *Relazione annuale sul 2022*.

²⁵ M. Calanca, L. Cipollini, F. Fornasari, S. Giacomelli, G. Palumbo e G. Rodano (2023), *Le caratteristiche e la durata dei fallimenti e dei concordati preventivi*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 786; sul funzionamento delle procedure che prevedono la continuità aziendale si veda A. Danovi, I. Donati, I. Forestieri, T. Orlando, A. Zorzi (2020), *Business continuity in times of distress: debt restructuring agreements and compositions with creditors in Italy*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 574.

Nell'ultimo decennio, sia le procedure esecutive sia quelle concorsuali sono state riformate in diverse occasioni: mentre vi è evidenza che le riforme del 2015-16²⁶ hanno avuto effetti positivi sulla durata delle esecuzioni immobiliari, è ancora troppo presto per valutare gli effetti dell'entrata in vigore del codice della crisi e del nuovo codice di procedura civile. L'ampiezza dell'attività riformatrice produrrà effetti tangibili solamente nel medio e lungo termine ed è necessario del tempo affinché gli operatori e gli agenti economici si adattino efficacemente alle nuove norme. Come suggerito anche dal Financial Stability Board (FSB) nella [Peer Review sugli NPL in Italia](#) (cfr. riquadro) è pertanto sconsigliabile un intervento significativo per modificare ulteriormente le disposizioni, mentre si dovrebbe agire al fine di:

- a) apportare alcune semplificazioni, b) migliorare il contesto istituzionale e c) creare un sistema efficace di raccolta dei dati. In dettaglio:

- a. **Semplificazioni.** Sarebbe opportuno agire sulle liquidazioni giudiziali, che costituiscono la larga maggioranza delle procedure concorsuali²⁷. In tali procedure, la fase della vendita dei beni è quella che richiede il tempo maggiore²⁸: rispetto alle principali economie dell'Unione Europea, solamente l'Italia prevede la redazione di un piano di liquidazione e una autorizzazione specifica per ogni atto di cessione, mentre gli altri ordinamenti prevedono regole sulla vendita più snelle²⁹. Una semplificazione di queste disposizioni potrebbe rendere più celere la cessione dei beni dell'impresa insolvente.
- b. **Aspetti istituzionali.** Appare necessario procedere nella direzione di una maggior specializzazione dei tribunali e dei professionisti indipendenti

²⁶ Si fa riferimento alle riforme introdotte dal DL 83/2015, dal DL 59/2016 e dalle linee guida del CSM del 2017 in materia di buone prassi nel settore delle esecuzioni immobiliari. Assumono rilievo, in particolare: la riduzione di alcuni termini perentori ad opera del DL 83/2015; le disposizioni previste dal DL 83/2015 e dal DL 59/2016 in materia di aggiudicazione dell'immobile ad un prezzo inferiore rispetto a quello fissato nell'ordinanza di vendita; il contributo dato dalle linee guida del CSM per rendere più "cogenti" alcuni termini ordinatori; nello specifico si veda M. Calanca, L. Cipollini, S. Giacomelli, G. Palumbo e G. Rodano (2022), *Il funzionamento delle procedure esecutive immobiliari tra riforme e pandemia*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 742; e S. Giacomelli, T. Orlando e G. Rodano (2018), *Le procedure esecutive immobiliari: il funzionamento e gli effetti delle recenti riforme*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 448.

²⁷ Tuttavia, le liquidazioni giudiziali riguardano principalmente imprese di dimensioni relativamente minori; le imprese che accedono al concordato preventivo e agli accordi di ristrutturazione dei debiti sono significativamente più grandi.

²⁸ M. Calanca, L. Cipollini, F. Fornasari, S. Giacomelli, G. Palumbo e G. Rodano (2023), *Le caratteristiche e la durata dei fallimenti e dei concordati preventivi*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 786.

²⁹ F. Fornasari e G. Roma (2024), *Le procedure di liquidazione giudiziale nelle principali economie dell'Unione europea*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 828.

coinvolti nelle procedure esecutive e concorsuali. Come già segnalato nella memoria presentata dalla Banca d'Italia sullo schema di decreto del codice della crisi³⁰, la delega in materia di specializzazione dei giudici non è stata pienamente attuata dal codice; inoltre, sarebbe opportuno richiedere un maggior livello di specializzazione anche per i professionisti nominati dal tribunale. Anche il FSB, rispetto alle procedure sia esecutive sia concorsuali, ha raccomandato la specializzazione e l'incremento delle risorse a disposizione dei tribunali, nonché un'adeguata formazione dei professionisti coinvolti.

- c. Raccolta dati. È necessario realizzare un sistema di raccolta dei dati che permetta di analizzare, in maniera dettagliata, il funzionamento e gli esiti economici delle procedure. La disponibilità di dati accurati e aggiornati permetterebbe infatti di promuovere riforme più efficaci e in grado di incidere sugli elementi più rilevanti per le procedure di recupero, con l'effetto di migliorare la gestione dei crediti deteriorati e il funzionamento del mercato secondario.

La Peer Review del FSB sulla riduzione dei crediti deteriorati delle banche italiane

Nel corso del 2023, il Financial Stability Board ha condotto una **Peer Review** sulla riduzione dei crediti deteriorati realizzata dalle banche italiane negli ultimi anni. La Review, che ha coinvolto Banca d'Italia, MEF e Ministero della Giustizia, si è incentrata su due temi principali: 1) il processo di riduzione degli NPL delle banche italiane, con particolare riferimento a evidenze quantitative, eterogeneità e sacche di residua vulnerabilità, nonché all'azione dei regolatori e dei supervisori; 2) gli elementi di contesto che hanno favorito la riduzione degli NPL, quali il mercato secondario, le GACS, gli early warning systems e le modifiche delle procedure di recupero e di insolvenza.

Il FSB ha riconosciuto la validità delle misure adottate dalle autorità italiane, i significativi progressi realizzati e la ricchezza delle informazioni che rafforzano le attività di supervisione e la trasparenza del mercato. Ha

³⁰ 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*, Commissione Giustizia – Senato della Repubblica, 26 novembre 2018.

inoltre sottolineato come il caso italiano sia spesso citato, nei contesti internazionali, come uno dei principali casi di successo nel miglioramento della qualità dei bilanci bancari e un buon esempio di atteggiamento proattivo e di collaborazione tra autorità nazionali, autorità internazionali e stakeholder privati. Gli esiti della Peer Review forniscono quindi anche una descrizione di *best practices* che potrebbe essere utile per altri membri del FSB che dovessero trovarsi in situazioni comparabili.

Il rapporto, pubblicato a gennaio 2024, nel riconoscere la rilevanza dei risultati raggiunti dall'Italia nella riduzione dei crediti deteriorati, richiama, tra i fattori di successo:

- la stretta collaborazione tra le Autorità e tra queste e il settore privato;
- le modifiche alla normativa contabile (IFRS9) e regolamentare (linee guida EBA e BCE);
- l'introduzione da parte della Banca d'Italia della segnalazione granulare sulle sofferenze, che ha contribuito a migliorare le prassi di risk management degli intermediari e a favorire lo sviluppo del mercato secondario;
- l'intensificazione dell'azione di supervisione della Banca d'Italia, anche attraverso analisi orizzontali come quella pubblicata sulle *best practices* in materia di gestione degli UTP;
- l'introduzione delle GACS;
- gli sforzi per migliorare le procedure giudiziali ed extragiudiziali, sulla cui efficacia tuttavia le evidenze quantitative sono ancora limitate.

Il rapporto sostiene, inoltre, che per preservare i risultati raggiunti e migliorare l'ecosistema che agevola la gestione degli NPL è opportuno mantenere un robusto mercato secondario e aumentare l'efficienza delle procedure esecutive, di ristrutturazione e di liquidazione giudiziale.

5.2 Recepimento direttiva sul mercato secondario (SMD)

Tra le proposte normative che possono incidere sull'efficienza della gestione e del recupero dei crediti deteriorati deve essere inclusa la Direttiva (UE) 2021/2167 (*Secondary Market Directive - SMD*) adottata

dalla Commissione nell'ambito dell'*Action Plan* sulla riduzione dei crediti deteriorati, la cui trasposizione è attualmente in corso in Italia.

La SMD rappresenta un ulteriore passo per lo sviluppo di un mercato secondario europeo dei crediti deteriorati più competitivo, efficiente e trasparente, in quanto elimina gli ostacoli al loro trasferimento, prevedendo al contempo presidi a tutela dei debitori ceduti. In particolare, la Direttiva liberalizza l'acquisto di crediti deteriorati e introduce una nuova figura di intermediario vigilato (il *credit servicer*) specializzato nella gestione di tali crediti, per cui è previsto un regime armonizzato "leggero" con requisiti di tipo organizzativo. Nella prospettiva del legislatore europeo il ricorso a un soggetto regolato aumenta la trasparenza e l'efficienza dell'attività di gestione dei crediti incentivando gli investitori all'acquisto di NPL bancari.

La SMD tiene conto delle differenze esistenti tra i diversi sistemi giuridici in materia di acquisto e gestione di crediti deteriorati e attribuisce pertanto agli Stati membri ampi margini di discrezionalità nella fase di attuazione, che consentono di calibrarne il recepimento in base alle specificità esistenti a livello nazionale. In particolare, la Direttiva consente di (i) circoscrivere l'ambito di applicazione oggettivo solo ad alcune categorie di crediti deteriorati³¹; (ii) escludere dalla disciplina i *servicers* di cartolarizzazione³²; (iii) imporre all'acquirente di crediti di avvalersi sempre di un *servicer* autorizzato (invece che nei soli casi espressamente previsti dalla stessa).

Le modalità di esercizio di queste discrezionalità condizionano anche l'estensione del passaporto europeo previsto dalla SMD. Il *credit servicer*, infatti, potrà esercitare all'estero solo le attività per le quali è abilitato nel proprio Stato di origine e sarà tenuto al rispetto delle restrizioni e degli obblighi stabiliti dalle norme nazionali di recepimento della direttiva nello Stato ospitante. Di conseguenza, il *credit servicer* estero potrà esercitare in Italia, avvalendosi del passaporto, solo le attività che rientrano nell'ambito di applicazione della SMD come recepita in Italia che, come detto, non include i crediti diversi dalle sofferenze e le cartolarizzazioni.

³¹ In particolare, gli Stati membri possono escludere dall'ambito di applicazione delle nuove regole le cessioni aventi ad oggetto alcune tipologie di crediti deteriorati, ossia quelli non ancora scaduti, quelli scaduti da meno di 90 gg e quelli "non risolti conformemente al diritto civile nazionale" (cfr. art. 2 comma 3 della SMD).

³² Cfr. art. 2, comma 4 della SMD. La discrezionalità in oggetto si riferisce solo alle cartolarizzazioni in senso proprio (ossia quelle caratterizzate da segmentazione del rischio) e non anche quelle cd. "monotranche", che non rientrano nella definizione europea e per le quali si applicherebbe la disciplina della SMD.

Lo schema di decreto legislativo di modifica del TUB con cui la Direttiva verrà recepita in Italia è stato approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 10 giugno e trasmesso alle competenti commissioni parlamentari, che hanno di recente rilasciato parere favorevole³³. La Banca d'Italia – designata quale autorità competente per la supervisione del nuovo soggetto vigilato (il gestore di crediti in sofferenza) – ha contribuito alla definizione delle modalità di recepimento della Direttiva, nell'ottica di conciliare l'obiettivo di favorire l'ulteriore sviluppo del mercato secondario dei crediti deteriorati con quello di garantire un'adeguata supervisione dei rischi.

Tra le previsioni del decreto rilevano, in particolare:

- la liberalizzazione dell'attività di acquisto di crediti deteriorati per i soli crediti classificati in sofferenza. A differenza di quanto oggi previsto, quindi, le operazioni di acquisto potranno essere concluse anche da soggetti non vigilati (“acquirenti di crediti in sofferenza”), cui resterebbe però preclusa ogni attività di rinegoziazione che implichi l'erogazione di nuova finanza. Resta invece soggetto a riserva l'acquisto di crediti deteriorati diversi dalle sofferenze, ciò allo scopo di mantenere un adeguato presidio sulle cessioni di UTP che, per loro natura, necessitano di una gestione attiva delle posizioni e un elevato grado di specializzazione e competenza degli operatori. Si intende in tal modo evitare che gli UTP vengano ceduti a soggetti che di fatto trattano queste attività in ottica puramente liquidatoria;
- l'obbligo per l'acquirente di crediti in sofferenza di avvalersi in tutti i casi di un “gestore di crediti in sofferenza” autorizzato ai sensi della SMD per la gestione e il recupero del credito acquistato. Considerato che, per effetto della SMD, l'acquisto di sofferenze potrebbe essere effettuato anche da soggetti non vigilati, la scelta operata dal legislatore di imporre il ricorso a un gestore vigilato offre maggiori garanzie sul rispetto degli obblighi imposti dalla SMD, ivi inclusi quelli a tutela del debitore ceduto, e favorisce l'efficacia dell'azione di supervisione e il mantenimento di una visione complessiva del mercato;

³³ Lo schema di decreto prevede anche alcuni interventi di raccordo sul decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39 in materia di revisione legale dei conti dei gestori di crediti in sofferenza. Prima dell'approvazione del Consiglio dei Ministri e delle commissioni parlamentari, lo schema di decreto è stato posto in consultazione pubblica dal MEF dal 30 gennaio 2024 al 29 febbraio 2024.

- l'esclusione dall'ambito di applicazione della SMD delle operazioni di cartolarizzazione, per le quali il *servicing* resterebbe riservato a banche e intermediari 106. Questa scelta assicura il mantenimento dell'attuale livello di affidabilità ed efficienza del mercato italiano, che si caratterizza per l'elevata complessità, varietà e rilevanza degli interessi coinvolti (di natura anche pubblicistica nel caso delle operazioni assistite da GACS). L'esperienza maturata dalla Banca d'Italia nella supervisione del comparto ha confermato infatti che affinché i *servicers* possano efficacemente presidiare il corretto svolgimento delle operazioni di cartolarizzazione - che richiede anche la capacità di gestire i rapporti con gli altri soggetti coinvolti nelle attività di recupero - è essenziale che siano dotati di assetti organizzativi robusti e risorse adeguate e di solidi sistemi di controllo. La previsione di requisiti rigorosi ha posto l'Italia tra i Paesi più avanzati nell'efficacia del controllo dei rischi che emergono dalla finanza non bancaria e favorito l'efficace supervisione del comparto. In particolare, nel settore delle cartolarizzazioni, l'ampio perimetro dell'azione di supervisione svolta dalla Banca d'Italia sugli intermediari specializzati in attività di *servicing* di cartolarizzazione ha contribuito, in questi anni, a far emergere anomalie, cui sono seguite specifiche iniziative di vigilanza;
- l'estensione della SMD anche alle operazioni di acquisto di crediti in sofferenza erogati da altri intermediari abilitati alla concessione del credito, diversi dalle banche (es. intermediari finanziari iscritti all'albo di cui all'art. 106 TUB), rispetto ai quali la direttiva lascia liberi gli Stati membri di valutare l'applicazione di regimi equivalenti. Ciò assicura omogeneità nel trattamento delle operazioni di cessione di sofferenze evitando artificiose segmentazioni del mercato (con potenziali riflessi negativi sui prezzi) e agevola le operazioni sia dal lato dei cedenti, sia da quello degli acquirenti (che viceversa dovrebbero distinguere i portafogli non solo in base allo *status*, ma anche in base alla natura del soggetto che ha originariamente concesso il credito);
- sotto il profilo della tutela del debitore ceduto, l'obbligo in capo al gestore di crediti in sofferenza di comunicare a ciascun debitore ceduto l'avvenuta cessione del credito deteriorato dopo qualsiasi trasferimento e sempre prima dell'avvio del recupero. Questa

previsione, in linea con la SMD, è applicata anche alle operazioni di cartolarizzazione.

- la possibilità per il gestore di crediti in sofferenza di svolgere per conto di acquirenti vigilati anche l'attività di recupero di crediti diversi dalle sofferenze (es. crediti UTP). Si tratta di una previsione introdotta nel decreto all'esito della consultazione pubblica con l'obiettivo di favorire una maggiore efficienza del mercato del recupero dei crediti; l'esistenza di un soggetto specializzato nell'attività di recupero dei crediti, indipendentemente dal relativo *status*, consente infatti all'operatore di realizzare economie di scala ed essere più competitivo sul mercato. Resta fermo che questa specifica attività non sarà oggetto di supervisione della Banca d'Italia, coerentemente con la normativa vigente che consente di esercitare liberamente tale attività previa iscrizione nel registro di cui all'art. 115 del Testo unico di pubblica sicurezza.

In ragione delle possibili differenze nell'esercizio delle tre predette discrezionalità tra i vari Stati membri e delle ricadute sul passaporto europeo, lo schema di decreto – in linea con quanto previsto dalla Direttiva – riconosce alla Banca d'Italia anche alcuni poteri sui gestori esteri. Fermo restando che per le attività svolte in Italia la competenza di supervisione è incardinata nell'autorità dello Stato di origine del gestore, la Banca d'Italia quale autorità dello Stato ospitante, è comunque destinataria di flussi informativi da parte delle autorità dello Stato di origine del gestore estero in caso di operazioni di cessione riguardanti contratti stipulati in Italia o verso debitori italiani e dispone di poteri di verifica e indagine nei confronti dei gestori operanti nel territorio italiano, che possono essere esercitati d'iniziativa (salvo informare successivamente l'autorità dello Stato di origine). La Banca d'Italia intende valutare attentamente l'opportunità di esercitare questi poteri, in particolare l'acquisizione dai *credit servicers* esteri di informazioni sulle posizioni gestite in Italia, in modo da mantenere una visione complessiva delle esposizioni in sofferenza a livello di sistema.

L'intero impianto previsto dal decreto legislativo entrerà in vigore dopo che saranno state adottate dalla Banca d'Italia, entro sei mesi dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto legislativo di modifica del TUB, le disposizioni di attuazione, attualmente sottoposte a consultazione pubblica. Nelle disposizioni di competenza – che disciplinano prevalentemente aspetti applicativi e di dettaglio delle disposizioni primarie – la Banca d'Italia ha

confermato l'approccio prudente adottato nelle disposizioni di rango primario attraverso la previsione di regole che favoriscono l'adozione, da parte del nuovo soggetto vigilato, di assetti organizzativi adeguati ad assicurare il corretto svolgimento dell'attività di gestione di crediti in sofferenza e la tutela dei debitori ceduti.

6. Conclusioni

Negli ultimi anni il sistema bancario e finanziario italiano ha fatto notevoli progressi nella gestione dei crediti deteriorati, anche grazie alla pressione delle autorità di vigilanza italiane ed europee e ad alcuni importanti interventi del legislatore nazionale. Anche la recente *Peer Review* condotta dal Financial Stability Board su questo tema sottolinea il successo raggiunto dalle Autorità italiane nel ridurre i crediti deteriorati e nello sviluppare il relativo mercato secondario.

Nonostante il sostanziale miglioramento della qualità creditizia, il rischio di credito continua a essere una delle priorità di vigilanza della Banca d'Italia per le banche LSI e della BCE per le SI. In tale contesto, la Banca d'Italia ha ulteriormente rafforzato le sinergie tra vigilanza micro e macro prudenziale. Analisi strutturali e ad hoc fanno leva sulle competenze specifiche di ciascuna area, con l'obiettivo di valutare sia il rischio sistemico sia le banche più vulnerabili.

La Vigilanza ritiene inoltre che in questa fase sia necessario per gli intermediari consolidare i progressi fatti, anche in previsione del presumibile deterioramento della qualità del credito connesso con il prolungarsi della fase di rialzo dei tassi di interesse, che potrebbe incidere sulla capacità di rimborso dei debiti. Si deve agire sia sul fronte del sistema bancario, proseguendo nell'azione di rafforzamento degli assetti organizzativi e di controllo, sia sul fronte del mercato secondario e degli operatori attivi su questo mercato.

La competitività e l'efficienza del sistema bancario e finanziario e la sua capacità di gestire i crediti deteriorati potrebbero inoltre beneficiare di un più efficace funzionamento delle procedure esecutive e concorsuali. Come mostrato nel paragrafo 5.1, dopo gli importanti processi di riforma già realizzati, è ora prioritario migliorare il contesto istituzionale (maggior specializzazione dei giudici e dei professionisti indipendenti, maggiori risorse per i tribunali) e creare un adeguato sistema di raccolta dei dati per verificare il funzionamento dei diversi strumenti.

Relativamente, infine, al recepimento della direttiva UE sul mercato secondario dei crediti (SMD), il nuovo quadro regolamentare ha l'obiettivo di eliminare gli ostacoli alle cessioni previsti dalle normative nazionali, bilanciando gli oneri informativi posti a carico degli acquirenti di crediti deteriorati con le esigenze di tutela dei debitori ceduti. In quest'ottica, come già evidenziato in precedenti occasioni da questo Istituto, non è auspicabile l'adozione di iniziative legislative tese a prevedere l'imposizione in capo a intermediari e cessionari di vincoli di varia natura (es. sulla formazione del prezzo, sulla stipula di accordi transattivi di saldo e stralcio) che potrebbero disincentivare la cessione delle posizioni deteriorate. Infatti, misure che limitino l'autonomia delle parti contraenti non diffuse allo stato nel panorama europeo sarebbero in contrasto con il contenuto e gli obiettivi della SMD e potrebbero avere ricadute negative sul corretto funzionamento del mercato degli NPL.

Appendice

Glossario

Sofferenze: sono esposizioni verso soggetti in stato di insolvenza (anche non accertato giudizialmente) o situazioni equiparabili;

Inadempienze probabili (Unlikely-to-pay o UTP): sono esposizioni (diverse da quelle classificate tra le sofferenze) per le quali la banca valuta improbabile che il debitore adempia integralmente alle sue obbligazioni contrattuali senza il ricorso ad azioni quali l'escussione delle garanzie, a prescindere dalla presenza di eventuali importi (o rate) scaduti e non pagati. Per questa classificazione non è pertanto necessario attendere un'evidente anomalia nel rapporto creditizio (ad esempio, un mancato rimborso), ma è sufficiente che esistano elementi che lascino presumere un rischio di inadempimento del debitore;

Esposizioni scadute o sconfinanti deteriorate: sono esposizioni (diverse da quelle classificate tra le sofferenze o le inadempienze probabili) scadute o eccedenti i limiti di affidamento da oltre 90 giorni. Tali condizioni di anomalia devono riguardare una quota del debito del cliente che supera una soglia di rilevanza.

Tasso di deterioramento (o di ingresso in default): è definito come il rapporto tra il flusso dei nuovi crediti deteriorati e il totale dei prestiti in bonis all'inizio del periodo.

Default rettificato: concetto di vigilanza che mira a estendere la qualifica di credito in default a tutti i crediti di un soggetto verso l'intero sistema finanziario qualora questi presenti un'anomalia e tale anomalia insista su un importo che risulta significativo rispetto all'esposizione complessiva che il sistema ha nei suoi confronti; la significatività del deterioramento viene valutata sulla base di alcune soglie di proporzionalità prestabilite, decrescenti in ragione della gravità del credito deteriorato.

