

Senato della Repubblica
VI Commissione Finanze e Tesoro

Atto del Senato n. 788

**Disegno di legge recante disposizioni volte ad
agevolare le prospettive di recupero dei crediti in
sofferenza e a favorire e accelerare il ritorno *in bonis* del
debitore ceduto**

Memoria della Banca d'Italia

Roma, 18 marzo 2020

Aggiornata al 30 settembre 2020

Premessa

La Banca d'Italia ringrazia la 6^a Commissione della Camera per l'invito a esprimere le proprie valutazioni sul Disegno di legge recante disposizioni volte ad agevolare le prospettive di recupero dei crediti in sofferenza e a favorire e accelerare il ritorno *in bonis* del debitore ceduto.

Il disegno di legge contiene misure riguardanti le operazioni di cessione di crediti deteriorati, per le quali il soggetto cedente sia una banca o un intermediario finanziario iscritto nell'albo previsto dall'art. 106 del TUB. In particolare, in presenza di alcune condizioni, viene accordata al debitore ceduto – persone fisiche o imprese di micro, piccola o media dimensione – l'opzione di estinguere una o più delle proprie esposizioni verso il soggetto cessionario mediante pagamento di una somma pari al prezzo di acquisto corrisposto dal cessionario alla banca o all'intermediario finanziario cedente, aumentato di un *mark-up* del venti per cento. La proposta impone al cedente e al cessionario di comunicare al debitore l'avvenuta cessione – informandolo contestualmente del relativo prezzo – entro 10 giorni dal momento in cui l'operazione si è perfezionata; se il debitore intende esercitare l'opzione, deve darne notizia al cessionario, o ai suoi aventi causa, entro 30 giorni dal ricevimento della comunicazione.

Per esprimere le valutazioni richieste da Codesta Commissione, occorre svolgere preliminarmente alcune considerazioni di carattere generale, relative al mercato dei crediti *non performing* delle banche italiane. A seguire, vengono condotte alcune valutazioni sui profili che si reputano più critici.

In sintesi, si ritiene che la proposta debba essere valutata con molta attenzione. Da un lato, essa rischia di compromettere seriamente il funzionamento del mercato secondario dei crediti deteriorati, che negli ultimi anni ha rappresentato il principale canale con il quale le banche hanno ridotto il peso di questi crediti nei loro bilanci. Dall'altro, la proposta – come tutte quelle equiparabili a una sorta di “condono” o “sanatoria” – può creare incentivi non corretti per i debitori (inducendoli *ex ante* a non onorare i propri debiti) e avere ricadute

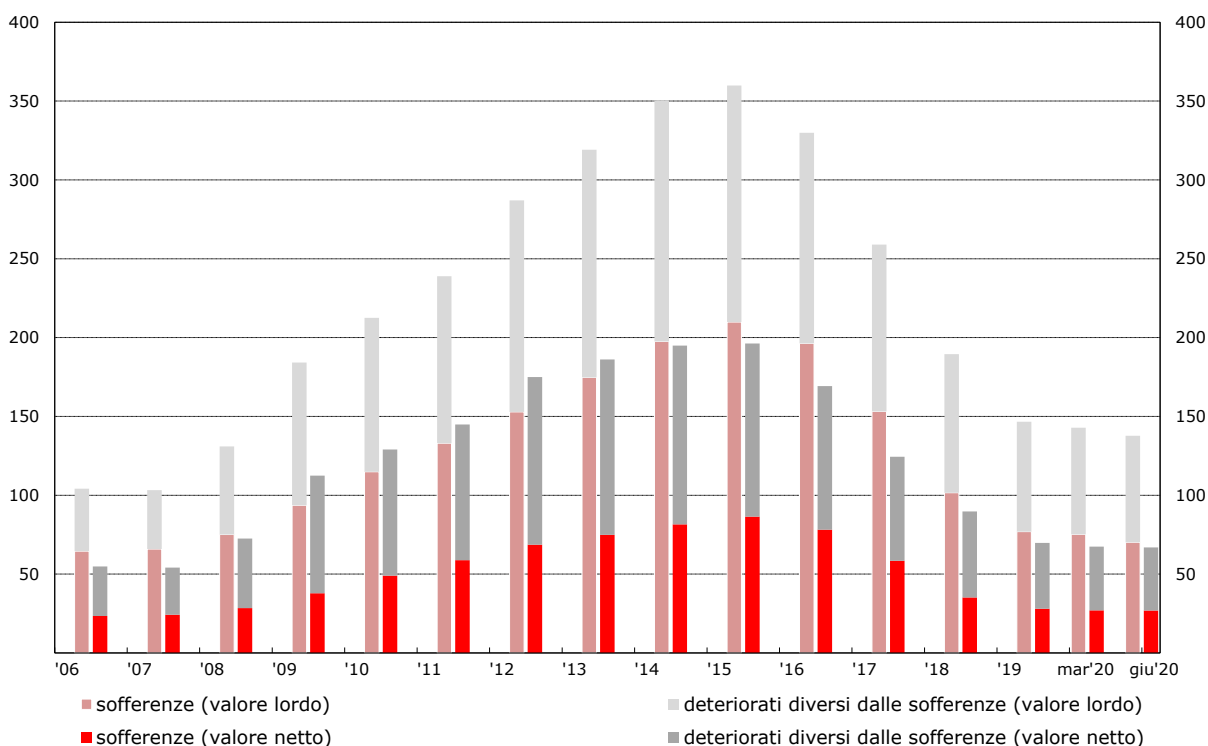
negative sull'attrattività del nostro Paese; ciò è soprattutto vero nella misura in cui essa si applica a tutti i prenditori inadempienti, senza distinguere quelli realmente indigenti.

1. Considerazioni di carattere generale

Tra il 2007 e il 2015 i crediti deteriorati presenti nei portafogli delle banche italiane sono cresciuti sensibilmente, raggiungendo i 360 miliardi (in termini lordi; fig. 1). L'aumento è stato in larghissima parte determinato dalla severità del quadro macroeconomico, che ha visto succedersi due recessioni, la prima indotta dalla crisi finanziaria globale, la seconda dalla crisi del debito sovrano, che hanno complessivamente causato una contrazione del prodotto interno lordo mai sperimentata al di fuori dei periodi bellici. L'aumento dei crediti deteriorati ha riguardato in larga parte quelli alle imprese.

Fig. 1

Crediti deteriorati lordi e netti
(totale sistema bancario, miliardi di euro)



Al momento del picco, nel 2015, il peso degli NPL sui bilanci delle banche era divenuto tale da costituire un serio rischio per la stabilità finanziaria. Il Meccanismo Unico di Vigilanza (per le banche significative), la Banca d'Italia (per le banche meno significative) e il Governo

hanno, quindi, intrapreso una serie di azioni miranti a ridurre lo stock di NPL: redazione di linee guida sulla gestione dei crediti deteriorati, richiesta alle banche di elaborare credibili piani di riduzione, concessioni di garanzie pubbliche (GACS), sono alcuni esempi.

Tali azioni hanno dato frutto e lo stock di NPL è progressivamente diminuito; la riduzione è avvenuta in larga misura attraverso ingenti operazioni di cessione, effettuate dalle banche negli ultimi 4 anni (per un valore lordo pari a oltre 150 miliardi di euro). Per il 2020 sono previste cessioni per circa 20 miliardi (al lordo delle rettifiche), valore in linea con i piani prefissati ad inizio anno. Nel periodo 2016-2020 le cessioni raggiungerebbero i 170 miliardi.

In base ai dati più recenti, dello scorso giugno, gli NPL lordi ammontavano a 138 miliardi (67 miliardi al netto delle rettifiche). Dal picco del 2015, la loro incidenza sul totale dei finanziamenti si è più che dimezzata raggiungendo a giugno 2020 il 6,1% (16,5 per cento 2015); al netto delle rettifiche ha raggiunto il 3,1% (dal 9,8 per cento del 2015).

Sebbene diminuito, il livello dei crediti deteriorati nei bilanci delle banche è ancora elevato, più del doppio rispetto all'Europa (a marzo 2020 per il complesso delle banche significative dell'area dell'euro l'incidenza degli NPL lordi sul totale dei finanziamenti era pari al 3,1 per cento; 1,7 per cento al netto delle rettifiche). E' probabile che, data l'attuale situazione di emergenza connessa con l'epidemia di Coronavirus e gli impatti sulle prospettive di crescita della nostra economia, il *trend* di diminuzione osservato in questi ultimi anni subisca un'inversione di tendenza. Inoltre, la regolamentazione europea è diventata nel tempo più rigorosa, con misure volte ad assicurare che il concetto di crediti deteriorati sia uniformemente interpretato e applicato e che le banche effettuino accontamenti sufficientemente prudenti per fronteggiare le eventuali perdite connesse; si ricorda, in particolare, il cd. "approccio di calendario", che – sia nella versione dell'Addendum (misura di supervisione introdotta dalla BCE) sia in quella del Regolamento UE – chiede alle banche di raggiungere determinate percentuali di "copertura patrimoniale" dei nuovi flussi di crediti deteriorati, entro tempi prefissati e indipendenti da quelli delle procedure di recupero dei crediti.

È, quindi, necessario che tutti gli elementi che consentono alle banche di gestire al meglio i crediti deteriorati possano correttamente operare e – tra questi – il mercato secondario, nel quale quei crediti vengono ceduti. Come sopra segnalato, la cessione rappresenta di gran lunga il canale principale di riduzione degli NPL da parte delle banche; la sua funzionalità è

dunque essenziale, per permettere alle banche di adottare efficaci politiche di gestione delle partite deteriorate, liberando risorse che possono migliorare le condizioni di offerta del credito, in termini di tassi e quantità¹.

2. L’impatto del disegno di legge sul mercato secondario dei crediti deteriorati

Il disegno di legge prevede un sistema articolato – e, in alcuni passaggi, esposto a incertezze interpretative – che può incidere negativamente sul funzionamento del mercato secondario degli NPL. Di seguito, si illustrano i profili che si ritiene vadano più attentamente valutati.

La proposta di legge prevede che cedente e cessionario comunichino al debitore l’avvenuta cessione della sua posizione non oltre 10 giorni; in mancanza, al cedente e al cessionario è precluso l’avvio di azioni esecutive e cautelari sul patrimonio del debitore. Quest’ultimo può esercitare l’opzione di acquisto della propria esposizione dandone notizia al cessionario entro 30 giorni dalla data di comunicazione dell’avvenuta cessione.

Il meccanismo contemplato dalla proposta espone il cessionario a un prolungato periodo di incertezza – che potrebbe estendersi sino a quaranta giorni, tenuto conto dei 10 giorni per la comunicazione della cessione e dei 30 giorni per l’esercizio dell’opzione da parte del debitore – prima di poter considerare “stabile” l’operazione di acquisto. Inoltre, la preclusione per cedente e cessionario della possibilità di avviare azioni esecutive e cautelari, qualora non venga effettuata la comunicazione della cessione al debitore nel termine previsto, costituisce una misura particolarmente onerosa, che determina ulteriori incertezze sui tempi di recupero del credito. La formulazione della norma lascia spazio anche ad alcune incertezze interpretative: ad esempio, non viene indicata la durata temporale massima per la quale opera la preclusione né quali siano le conseguenze di una eventuale comunicazione tardiva (es. effettuata l’undicesimo giorno).

È, inoltre, probabile che a esercitare il diritto di opzione siano i debitori che versano in condizioni relativamente migliori, mentre rimarrebbero nel *pool* di quelli stabilmente ceduti i prenditori in maggiore difficoltà. Se, da un lato, questo fenomeno di selezione avversa

¹ Cfr. A. Resti, [Non-Performing Loans in the European Union. State of the Art and Possible Policy Tools](#), in *Banca Impresa e Società*, I, 2019, *passim* e nt. 15.; v. anche M. Accornero, P. Alessandri, L. Carpinelli e A.M. Sorrentino A.M., [Non-performing loans and the supply of bank credit: evidence from Italy](#), in Banca d’Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 374, 2017.

aggrava quanto dirò nel paragrafo 4 sul tema degli incentivi dei debitori, dall'altro esso determina un aumento del rischio sul portafoglio che rimane ceduto.

Particolarmente complesso appare il regime delle comunicazioni previsto dal disegno di legge, là dove si dispone che l'informativa sia resa a ciascun debitore incluso nel portafoglio ceduto o la cui posizione sia oggetto di operazioni di cartolarizzazione. Poiché ciascun portafoglio di crediti risulta usualmente composto da esposizioni ascrivibili a un numero elevato di soggetti, risulterebbe assai dispendioso per i cessionari adempiere a tale previsione². Gli effetti descritti sarebbero particolarmente rilevanti, financo insuperabili, per le operazioni di cartolarizzazione, normalmente caratterizzate da un novero estremamente ampio di debitori ceduti. Non va trascurato che in presenza di circostanze affini – es. cessioni di rapporti giuridici in blocco – le correnti disposizioni prevedono un regime più snello, che tiene conto dell'obiettiva difficoltà di raggiungere i singoli debitori individualmente, basato sulla pubblicazione dell'avvenuta cessione nella Gazzetta Ufficiale (v. art. 58 TUB).

In definitiva, il meccanismo proposto introduce oneri aggiuntivi di non poco momento, in taluni casi molto difficilmente superabili, e non permette agli operatori di conoscere in anticipo il novero di debitori che eserciterà il diritto di opzione. Ciò espone automaticamente i cessionari a rischi di incertezza con riguardo a diversi aspetti: i costi e il rendimento atteso della cessione; l'orizzonte temporale dell'investimento effettuato; la diversificazione e, quindi, anche il rischio di portafoglio. Da ciò discende una maggiore difficoltà per il cessionario nel pianificare le operazioni da realizzare e nel ricercare i canali necessari per finanziare gli acquisti di esposizioni deteriorate.

Tutti questi fattori tenderanno a riflettersi negativamente sui prezzi delle cessioni di crediti deteriorati, ampliando nuovamente il *gap* rispetto al tasso di recupero che le banche conseguirebbero gestendo internamente le posizioni e mantenendole in bilancio. Lo sviluppo del mercato secondario dei crediti deteriorati registrato in questi ultimi anni, ancorché moderato, ha ridotto tale *gap*; la misura proposta nel disegno di legge rischia di vanificare i risultati ottenuti.

² Nel 2018 il numero di soggetti i cui crediti sono stati ceduti dalle banche italiane sono stati pari a circa 350 mila. Cfr. A.L. Fischetto, I. Guida, A. Rendina, G. Santini e M. Scotto di Carlo, [*I tassi di recupero delle sofferenze nel 2018*](#), in Banca d'Italia, *Note di stabilità finanziaria e vigilanza*, n. 18, dicembre 2019.

In particolare, il differenziale nei recuperi tra cessioni e procedure ordinarie è stato di circa 15 punti percentuali nel 2018, decrescente rispetto agli anni precedenti (circa 20 punti percentuali nel 2016 e nel 2017, 24 punti percentuali nel 2015). La misura proposta nel disegno di legge potrebbe quindi avere due ulteriori impatti negativi: 1) ampliare, come già detto, nuovamente questo divario; 2) che essa dovesse includere – come risulta dal testo all’esame di Codesta Commissione – anche cessioni perfezionatesi negli anni passati, il prezzo di cessione al quale il debitore potrebbe “ricomprare” il proprio debito risulterebbe ancor di più “di favore”, penalizzando di fatto i cessionari in modo ancor più marcato.

Più in generale, dati gli effetti particolarmente rilevanti che la misura potrebbe avere sul mercato delle cessioni di NPL, se ne sconsiglia vivamente l’applicazione alle cessioni già effettuate.

Si osserva, infine, la necessità che l’ambito di applicazione del disegno di legge sia ulteriormente chiarito sotto il profilo strettamente definitorio. L’articolo 1 al comma 1 restringe l’efficacia delle misure alle esposizioni cd. “in sofferenza”, mentre al successivo comma 2, viene effettuato un riferimento più generico ai “crediti, qualificati come deteriorati in base alle disposizioni dell’autorità competente”. Si ricorda, infatti, che le sofferenze rappresentano una sottocategoria delle esposizioni deteriorate, le quali includono anche le inadempienze probabili e altre esposizioni scadute deteriorate (cfr. Circolare 272 della Banca d’Italia del 30 luglio 2008 e successivi aggiornamenti).

3. La cancellazione delle posizioni in sofferenza dalla Centrale dei rischi

Il disegno di legge prevede che il pagamento del debito comporti l’automatica cancellazione della posizione debitoria in sofferenza, dalla Centrale dei rischi della Banca d’Italia.

Va rilevato che tale scelta comporterebbe una sensibile perdita di informazioni inerenti la storia creditizia dei soggetti coinvolti, compromettendo il buon funzionamento del sistema segnaletico nel suo complesso. Nel tempo, ciò andrebbe a detrimento della generalità dei debitori, poiché gli intermediari finanziari sperimenterebbero una maggiore difficoltà a distinguere tra “buoni” e “cattivi” pagatori e potrebbero, nell’incertezza, inasprire per tutti le condizioni di offerta del credito. Inoltre, la cancellazione proposta dalla norma non avrebbe effetti su altri *credit register* “privati”.

4. Ulteriori riflessioni

Un'attenzione particolare va riservata agli incentivi che le misure di esdebitazione, come quelle previste nel disegno di legge, possono avere sulle condotte dei prenditori, per evitare inadempimenti strategici che rendano conveniente non onorare il debito contratto (cd. *bankruptcy of convenience*)³.

Misure che riconoscono un diritto di opzione in capo al solo debitore – e pongono la controparte, sia essa il creditore originario o il cessionario, in una situazione “passiva”, obbligandolo a stralciare la posizione a un determinato prezzo – pongono due rischi notevoli.

Il primo risiede nell'incentivo che il debitore potrebbe avere a non rimborsare il prestito contratto, confidando nella possibilità di poterlo estinguere a un valore che può risultare anche significativamente inferiore al debito residuo. Gli effetti negativi che ne discendono sono intuitivi: i creditori, anticipando i rischi di potenziali perdite, reagiranno adottando politiche di offerta più prudenti⁴. Questa reazione sarà tanto più amplificata quanto più risulti difficile, per il prestatore, individuare *ex ante* coloro che potrebbero porre in essere comportamenti opportunistici.

Il secondo profilo critico attiene alle ricadute negative in termini di affidabilità e attrattività del “sistema Italia” a fronte di misure che opererebbero, nella sostanza, come una sorta di “condono” o “sanatoria” a favore di tutti i prenditori inadempienti: ossia, senza individuare, tra l'intera classe dei debitori, quelli che risultino effettivamente meritevoli di protezione (ad es. perché realmente indigenti). Il disegno di legge, nella sua formulazione attuale, non contiene previsioni volte a consentire questa enucleazione; per come è congegnato potrebbe, anzi – come segnalato nel par. 2 – sortire l'effetto contrario: cioè di accordare, di fatto, il beneficio soprattutto ai debitori relativamente meno meritevoli di tutela.

Infine, va osservato che la misura prevista nel disegno di legge – applicandosi solo ai debitori le cui posizioni sono state cedute – crea disparità di trattamento rispetto a tutti gli altri debitori, cioè quelli le cui esposizioni non sono oggetto di cessione.

³ Cfr. E. Brodi, [Il sistema delle garanzie in Italia: una lettura economica delle disposizioni in materia di privilegio, pegno e ipoteca](#), in Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 356, 2016.

⁴ Cfr. J.E. Stiglitz e A. Weiss, *Credit Rationing in Markets With Imperfect Information*, in [American Economic Review](#) 71(3):393-410, 1981.

5. Conclusioni

Le misure previste nel disegno di legge possono avere effetti indesiderati, di cui è necessario tener conto. Il meccanismo contemplato dalla proposta – articolato e, in alcuni passaggi, esposto a incertezze interpretative – rischia di incidere in modo rilevante sul buon funzionamento del mercato secondario dei NPL, inducendo, così, banche e intermediari finanziari a inasprire le proprie politiche di offerta del credito. Le disposizioni che riconoscono un diritto al debitore di estinguere la propria esposizione a prescindere dalla volontà della controparte comprimono l'autonomia contrattuale del cessionario e interferiscono con il meccanismo di determinazione dei prezzi nel mercato secondario delle partite deteriorate. È necessaria, quindi, estrema cautela nell'individuare e approntare misure di sostegno per i debitori (quale è, appunto, l'esdebitazione), da accordare unicamente a soggetti che si trovino in comprovate condizioni di difficoltà.

Particolare attenzione andrà dedicata alla definizione del perimetro normativo, che – ad avviso di questo Istituto – non dovrebbe includere cessioni di crediti perfezionate in passato. In tal caso, infatti, le previsioni opererebbero in maniera retroattiva, finendo con l'alterare sensibilmente l'equilibrio negoziale – e, in particolare, la struttura di *pricing* – di operazioni già concluse. Inoltre, per le cessioni effettuate con operazioni di cartolarizzazione, l'abbattimento obbligatorio del valore dei crediti altererebbe il profilo di rischio/rendimento dei titoli emessi, penalizzando i sottoscrittori e compromettendo la reputazione di questo mercato in Italia.