

COMMISSIONE FINANZE SENATO
AUDIZIONE DEL DR ALESSANDRO RIVERA
DIRETTORE GENERALE DEL TESORO
SULLA NUOVA DEFINIZIONE DI DEFAULT
E SUL CALENDAR PROVISIONING
Roma, 14 luglio 2021

Gentile Presidente, gentili Senatori,

ringrazio per l'invito e colgo l'occasione per esporre alcuni elementi di valutazione sulle tematiche poste all'attenzione da Codesta Commissione. In particolare, partendo dagli specifici temi sollevati dalla Commissione – ossia la nuova definizione di *default* e il *calendar provisioning* - vorrei illustrare il quadro di insieme sulla normativa europea in tema di crediti deteriorati al fine di fornire una visione complessiva in ordine agli strumenti armonizzati ad oggi disponibili a livello europeo per la gestione dei crediti deteriorati e la loro declinazione a livello nazionale, in chiave attuale e prospettica.

La nuova definizione di default

La nuova disciplina sulla **definizione di default** – entrata in vigore lo scorso 1° gennaio – è contenuta nel Regolamento delegato (UE) 2018/171 della Commissione europea, attuativo delle disposizioni dell'articolo 178 del Regolamento (UE) n. 575/2013 (cd. *capital requirements regulation*, o anche "CRR").

Il citato Regolamento delegato stabilisce due soglie, il cui superamento congiunto qualifica un'obbligazione creditizia scaduta da 90 giorni come "rilevante", comportando l'ingresso della relativa esposizione nello stato di *default* (che comporta un maggiore assorbimento patrimoniale): la prima soglia è **assoluta** e richiede che l'importo scaduto superi i 100 euro per le esposizioni al dettaglio (*retail*) e 500 euro per le altre esposizioni; la seconda va calcolata in percentuale dell'esposizione complessiva verso il debitore (**soglia relativa**) e prevede che l'importo scaduto debba essere superiore all'1% di tale esposizione.

Rispetto al regime precedente, è stata introdotta la soglia di rilevanza assoluta (prima assente) mentre la soglia relativa si riduce dal 5% all'1%, senza possibilità di compensare gli importi scaduti con eventuali margini disponibili su linee di credito aperte e non ancora utilizzate.

Il calendar provisioning

La disciplina sul *calendar provisioning* – applicabile alle esposizioni sorte successivamente al 26 aprile 2019 - è contenuta nel Regolamento sui requisiti patrimoniali delle banche (cd. CRR, articoli 47-bis e seguenti) ed è stata introdotta dal **Regolamento (UE) 2019/630 del 17 aprile 2019**. Nel marzo 2018, la Banca centrale europea (BCE) aveva già pubblicato il proprio *addendum* alle Linee guida sui crediti deteriorati, esplicitando le proprie aspettative di vigilanza in materia di *calendar provisioning* per ciascuna banca sotto la propria supervisione.

L'*approccio di calendario* prevede livelli minimi di accantonamento prudenziale per ogni singola esposizione deteriorata. Per la parte di ogni singola esposizione non già coperta tramite gli accantonamenti effettuati in base alla normativa contabile o prudenziale, gli intermediari devono operare specifiche deduzioni dal capitale primario di migliore qualità.

La copertura integrale deve avvenire nell'arco di un tempo massimo che varia in base alla tipologia di esposizione - ovvero tre anni per le esposizioni non garantite e sette anni per quelle garantite (nove se garantite da immobili) - secondo un predefinito percorso temporale che prevede tassi di copertura progressivamente crescenti nel tempo.

Il dibattito che ha preceduto l'entrata in vigore delle normative e il loro impatto

Da più parti sono state manifestate preoccupazioni in ordine al potenziale impatto delle normative citate, nell'attuale contesto pandemico: il principale rischio paventato è che tali regole possano costituire un fattore di pro-ciclicità e, quindi, in ultima analisi un ostacolo non solo alla fase "acuta" dell'attuale emergenza sanitaria, ma anche alla successiva fase di ripresa economica i cui segnali, fortunatamente, già iniziano a intravedersi.

L'opportunità di un rinvio della loro applicazione è stata discussa tra gli Stati membri ma non ha raccolto adeguato consenso, in via generale perché si è ritenuto inappropriato alterare gli strumenti di misurazione della qualità del credito e degli attivi delle banche, perché ciò potrebbe innescare la conseguenza non voluta di determinare incertezze nell'attendibilità dei bilanci e incrementare così il costo della raccolta per le banche e il costo del credito per le imprese.

Inoltre, per quanto riguarda la nuova definizione di default, ha pesato la circostanza che il sistema bancario di molti Paesi europei aveva già posto in essere i cambiamenti necessari per il recepimento del nuovo quadro normativo ancora prima della sua data di entrata in vigore, adeguando i sistemi operativi e sostenendone i relativi costi. Trattandosi di una normativa già nota da tempo (il Regolamento delegato della Commissione europea è del 2018) uno slittamento avrebbe danneggiato quegli operatori che già applicavano le nuove regole e avrebbe creato discrasie nella rappresentazione dei rischi nel mercato unico, potenzialmente negative anche per gli effetti sulla percezione di solidità di quei Paesi che avessero scelto di usare le vecchie regole.

Anche l'ipotesi di un rinvio del calendar provisioning non ha coagulato il necessario consenso tra gli Stati membri, in quanto l'impatto di tale normativa è, in pratica, rilevante esclusivamente in quei Paesi con sistemi giudiziari meno efficienti - tra i quali l'Italia - laddove, invece, nella maggior parte dei Paesi europei, le banche non registrano particolari difficoltà nel recuperare i propri crediti entro le tempistiche del "calendario"¹. Su quest'ultimo punto, la annunciata riforma della giustizia civile potrà senz'altro contribuire a ridurre gli effetti negativi per il nostro sistema del credito.

¹ Secondo un report dell'Autorità Bancaria Europea (ABE) sui sistemi di recupero del credito (anche nell'ambito di procedure concorsuali) nei Paesi membri, pubblicato nel novembre 2020, tra i *benchmark* considerati (percentuale di recupero dei crediti, tempi di recupero e costi di recupero), suddivisi per categorie di crediti (PMI, corporate, mutui immobiliari residenziali e commerciali, credito al consumo) l'Italia è ben posizionata solo per i costi di recupero mentre per gli altri indicatori si pone spesso ben al di sotto della media europea e, in alcuni casi, al primo posto per *performance* negative (in particolare nei tempi di recupero dei crediti nei confronti delle PMI, che sono i maggiori in Europa) - cfr. ABE, *Report on the benchmarking of national loan enforcement frameworks response to the European Commission's call for advice on benchmarking of national loan enforcement frameworks (including insolvency frameworks) from a bank creditor perspective*, EBA/Rep/2020/29, Novembre 2020.

L'Unione europea ha quindi preferito adottare la strada della flessibilità, a supporto dell'erogazione di credito in favore delle imprese, con riferimento ad altri aspetti. Mi riferisco in particolare: al noto *Temporary Framework*, il quale ha consentito l'erogazione di massive garanzie pubbliche a supporto del credito alle imprese; all'anticipazione dell'entrata in vigore di alcune modifiche al Regolamento europeo sui requisiti prudenziali (apportate dal Regolamento 873/2020, cd. *CRR-Quick fix*) che hanno ridotto l'assorbimento patrimoniale di alcune esposizioni nei confronti di PMI e famiglie, migliorando le condizioni di accesso al credito per tali soggetti; alle decisioni delle Autorità di vigilanza di mantenere a zero la riserva di capitale anti-ciclica (cd. *Countercyclical capital buffer, CCyB*).

Ciò premesso, alla luce della prima esperienza di applicazione delle normative in questione (nuova definizione di *default* e *calendar provisioning*), non vi sono oggi dati che diano evidenza di un concreto impatto negativo sul sistema economico. Come riferito dal Governatore Visco nel suo recente intervento presso l'Assemblea dell'ABI, sulla base dei dati raccolti dalla Banca d'Italia emerge che, nonostante la congiuntura avversa, i finanziamenti riclassificati in ragione dell'adozione dei nuovi criteri hanno fatto salire l'incidenza dei crediti deteriorati sul totale dei prestiti bancari dello 0,2%. Né è stato osservato un aumento degli esposti da parte della clientela con riferimento all'applicazione delle nuove norme in discorso².

Rispetto a timori inizialmente paventati circa gli effetti delle nuove soglie di *default* – è stato, in particolare, ventilato anche il rischio della chiusura dei rapporti di conto corrente per scoperti e/o sconfinamenti anche di soli 100 euro – è stato già ampiamente chiarito da comunicazioni ufficiali della Banca d'Italia che non vi è alcun automatismo tra il superamento delle nuove soglie e la classificazione a sofferenza ai fini della segnalazione in Centrale Rischi dei debitori – regolate da presupposti e discipline normative diverse da quella in commento.

Quanto al cd. “approccio di calendario”, questo è applicabile ai finanziamenti erogati dopo il 26 aprile 2019 e, pertanto, riguarda esposizioni relativamente recenti, per cui gli effetti in termini di maggiori accantonamenti prudenziali (imposti dopo che la posizione è classificata come deteriorata) potrebbero manifestarsi non prima del prossimo anno, tenendo conto delle diverse tempistiche di accantonamento previste per le esposizioni assistite da garanzia.

Tuttavia, le recenti modifiche al Regolamento europeo sui requisiti patrimoniali delle banche, apportate - anche grazie al contributo dell'Italia - dal già citato Regolamento (UE) 2020/873 del giugno 2020 (cd. *CRR quick-fix*) – consentono criteri di accantonamento meno severi (oltre che, naturalmente, possibilità di recupero più elevate e rapide) per le esposizioni assistite da garanzia pubblica, cui, come è noto, il nostro Paese ha fatto ampio ricorso già a partire da marzo 2020, arrivando a rappresentare circa un terzo dei finanziamenti erogati nel corso dell'anno.

Al di là degli impatti – attuali e prospettici - di tali discipline, sui quali ho provato ad offrire maggiori elementi di chiarezza e valutazione, sul piano procedurale, va tenuto conto che una loro modifica imporrebbe la necessità di intervenire da un lato – per il *calendar provisioning* – su un Regolamento europeo (il CRR) e dall'altro – per la definizione di *default* – su un Regolamento delegato della Commissione europea (n. 171/2018) adottato, in attuazione del citato Regolamento europeo sui requisiti patrimoniali delle banche, peraltro sulla base di una proposta presentata dall'Autorità Bancaria europea.

In entrambi i casi non sembra registrarsi, ad oggi, da parte degli attori che dovrebbero essere potenzialmente coinvolti nel processo di revisione – Parlamento europeo, Stati membri, Commissione

² IGNAZIO VISCO, *Intervento presso l'Assemblea ABI*, 6 luglio 2021, pag. 4.

europea e Autorità Bancaria europea – l’allineamento di interessi necessario per addivenire tempestivamente ad una modifica normativa.

Come già evidenziato dal Governatore della Banca d’Italia nell’audizione del 10 febbraio u.s. di fronte alla Commissione bicamerale d’inchiesta sul sistema bancario³, il Governo, in sede di negoziazione del citato Regolamento (UE) 873/2020, aveva proposto di congelare il *calendar provisioning* per un periodo di due anni in ragione del rallentamento dell’attività dei tribunali, trovando, tuttavia, la ferma opposizione da parte degli altri Stati membri. Nel citato Regolamento si è, quindi, potuto inserire solo la ricordata previsione di un trattamento maggiormente favorevole per le esposizioni deteriorate assistite da garanzia pubblica⁴.

Il piano della Commissione sugli NPL

Un ulteriore tema di assoluto rilievo posto da codesta Commissione attiene all’opportunità di individuare **soluzioni gestorie del problema dei crediti deteriorati** che siano adeguate ad un possibile incremento delle esposizioni deteriorate connesso alla crisi economica innescata dalla pandemia.

Sebbene dai dati disponibili, grazie anche all’impatto delle misure per la liquidità e degli altri sostegni pubblici, sembra emergere uno scenario meno preoccupante rispetto a quanto osservato in precedenti periodi recessivi, occorre rimanere estremamente vigili, specie laddove dovessero protrarsi ulteriormente gli effetti dell’emergenza sanitaria sull’economia, ovvero, nella fase successiva, con il venir meno dei supporti pubblici.

Il 16 dicembre dello scorso anno la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione contenente indicazioni per far fronte ai crediti deteriorati all’indomani della pandemia di COVID-19 (cd. “Piano di azione sugli NPLs”).

Le iniziative e le misure considerate nella comunicazione si incentrano su due direttrici fondamentali:

- la prima ha l’obiettivo di favorire la creazione di un mercato secondario dei crediti nell’Unione europea tramite, principalmente: l’istituzione di un *framework* normativo comune sugli acquirenti di crediti, dei *servicer* e sulle procedure di recupero delle garanzie reali; la riforma del regime prudenziale per le cartolarizzazioni di crediti deteriorati; una standardizzazione nella raccolta dei dati sui singoli portafogli di NPLs tramite un miglioramento dei modelli (*template*) proposti dall’Autorità Bancaria Europea nel 2017; l’istituzione di una centrale dati europea contenente le caratteristiche delle singole transazioni e consultabile (in forma anonima) dagli operatori per aumentare il set informativo e ridurre il differenziale dei prezzi;
- la seconda direttrice di intervento attiene all’utilizzo delle *Asset management companies* (AMCs). Da questo punto di vista, l’approccio scelto dalla Commissione è stato quello di muoversi nel *framework* normativo sugli aiuti di Stato esistente, sfruttando i (non ampi) margini d’intervento da questo consentiti e proporre l’istituzione di un **network** di AMCs a

³ IGNAZIO VISCO, *Le norme europee sul calendar provisioning e sulla classificazione della clientela da parte delle banche*, Audizione del Governatore della Banca d’Italia davanti la Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, pag. 6.

⁴ L’articolo 47-quater, par. 4, CRR, come modificato dal Regolamento (UE) n. 873/2020, prevede che alle esposizioni deteriorate assistite da garanzia pubblica si applichi, nei primi sette anni dopo la classificazione come esposizione deteriorata, un fattore di copertura pari a 0 per la parte garantita. Ciò riduce gli importi da dedurre dal capitale di vigilanza per quella tipologia di esposizioni.

livello europeo per garantire lo scambio di dati e informazioni, nonché delle migliori prassi operative, utilizzando come strumento di cooperazione la menzionata centrale dati europea.

Di recente, con specifici Regolamenti europei dello scorso aprile 2021 è stata introdotta una normativa specifica per le cartolarizzazioni di crediti deteriorati che, semplificando gli oneri regolamentari, agevolerà lo sviluppo di tali transazioni.

Con riferimento alla normativa in materia di acquirenti e gestori (*servicer*) di crediti deteriorati, lo scorso 29 giugno è stato raggiunto un accordo tra le istituzioni europee sul testo finale della Direttiva che, in sintesi, prevede la creazione di un “passaporto europeo” per i *servicer* autorizzati ai sensi della Direttiva, i quali potranno operare liberamente in qualsiasi Stato membro, rimanendo vigilati dalle rispettive Autorità nazionali; allo stesso tempo la Direttiva rafforza le tutele per i debitori sia prima che dopo la cessione del credito, imponendo determinati obblighi nei confronti dei soggetti finanziatori e degli acquirenti e *servicer*.

Con riferimento al tema delle società di gestione degli attivi (AMCs), la Commissione, in sostanza, non si è discostata dagli orientamenti già affermati in passato nei confronti dell'utilizzo di tale strumento. Sul punto, vorrei ricordare la proposta del Presidente del Sistema Unico di Vigilanza europea, Dott. Andrea Enria, formulata pochi mesi prima della pubblicazione del Piano⁵, in favore della costituzione di una Asset management company (AMC) europea o di una rete di AMCs nazionali e la costruzione di un *framework* regolamentare europeo che preveda forme di finanziamento e una metodologia di determinazione del prezzo comuni agli Stati membri. Tale proposta non ha, tuttavia, raccolto il consenso degli Stati membri: in particolare, gli altri Stati membri ritengono sufficiente il ricorso a strumenti di mercato e, soprattutto, respingono ipotesi di mutualizzazione di eventuali perdite che potrebbero derivare da forme di garanzie comuni sul debito delle AMCs.

Conclusioni

In estrema sintesi, a livello di disciplina dell'Unione europea, sia per le modifiche del *framework* normativo sui crediti deteriorati (nuova definizione di *default* e *calendar provisioning*), sia per le innovazioni operative relative alle società di gestione degli attivi (AMCs) è necessario un consenso degli altri Stati membri e della Commissione, che ad oggi non sembra facilmente raggiungibile, almeno nel breve/medio periodo.

L'alternativa praticabile ad un intervento di carattere sistemico tramite una AMC nazionale (o una rete di AMCs nazionali tra gli Stati membri) resta l'impiego degli strumenti di mercato, già oggi esistenti nell'ambito dei limiti posti dalla normativa sugli aiuti di Stato.

Ciò implica che la gestione dei crediti deteriorati sia rimessa ad operatori di mercato specializzati a seguito di transazioni operate a condizioni di mercato. Come detto, la nuova Direttiva sui mercati secondari di crediti deteriorati muove in questa direzione, mirando a creare un mercato unico in tale settore per rendere più efficienti le transazioni e prevedere maggiori tutele per i debitori ceduti.

Su tale fronte, in realtà, l'Italia dispone di strumenti sperimentati e replicati con successo da altri Paesi. Già nel 2016 (con il decreto-legge n. 18/2016) è stato, infatti, introdotto lo strumento della garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze (GACS) che - come riconosciuto in modo unanime sia dagli operatori di mercato che dalla stessa Commissione europea nel citato Piano di azione sui

⁵ ANDREA ENRIA, *Bank asset quality: this time we need to do better*, Opinion piece by Andrea Enria, Chair of the Supervisory Board of the ECB, pubblicato in versione sintetica in Financial Times, 27 October 2020

crediti deteriorati - ha contribuito in maniera rilevante ad incentivare le operazioni di dismissione di portafogli di sofferenze. Lo strumento, che ha consentito la dismissione dai bilanci delle banche di crediti per un GBV di oltre 87 miliardi di euro, è stato, nel tempo, rafforzato nei presidi e più volte rinnovato, da ultimo fino al giugno 2022 con una recente decisione della Commissione (che ne ha ribadito la natura di “operazione a mercato”).

Stiamo naturalmente già lavorando per un aggiornamento dello strumento, alla sua naturale scadenza tra circa 12 mesi, e stiamo in parallelo approfondendo la percorribilità di schemi di mercato diversi che possano adeguatamente supportare le esposizioni classificate come “inadempienza probabili” (anche dette *unlikely to pay* o UTP). Queste ultime, a differenza delle sofferenze, riguardano imprese in difficoltà temporanea, che possono almeno in una certa parte tornare *in bonis* e redditizie con un adeguato supporto, anche in termini di nuova finanza, sempre che ricorrano le dovute precondizioni imprenditoriali. Soluzioni pensate per il trattamento delle sofferenze rischiano quindi di “distruggere valore” se vengono applicate acriticamente al mondo degli UTP. L’obiettivo è invece incentivare soluzioni che facilitino e rafforzino ulteriormente iniziative specializzate nella valorizzazione di tali imprese, iniziative che sono peraltro già operative sul mercato (quali ad esempio i fondi di credito dedicati agli UTP e le piattaforme specializzate promosse dagli operatori, tra i quali la stessa società AMCO facente capo al MEF).

Infine, sempre nell’ottica di incentivare soluzioni di mercato nella cessione di esposizioni deteriorate, rileva anche il recente decreto-legge n. 73/2021 (cd. Sostegni Bis) che ha esteso fino al 31 dicembre 2021 il bonus fiscale (conversione di DTA in crediti d’imposta a fronte della cessione a titolo oneroso di crediti nei confronti di debitori inadempienti) già previsto dall’articolo 55 del decreto-legge 18/2020 (cd. Decreto Cura Italia).