

## VERSO UNA NUOVA ONDATA DI NPE. LA STRATEGIA EUROPEA E QUALCHE DUBBIO.

di ANDREA PISANESCHI

SOMMARIO: **1.** La nuova definizione di “*default*” e il *calendar provisioning*. **2.** La strategia delle autorità europee tra marzo e dicembre 2020. Un cambio di impostazione? **3.** La Comunicazione della Commissione del 16 dicembre 2020. **4.** Qualche dubbio.

**1.** A seguito della crisi economica del 2008 la quantità di *non-performing loans* presente nei bilanci bancari europei, come noto, aumentò in modo significativo. Nel 2015 rispetto al totale degli attivi a rischio del sistema bancario europeo, circa 1000 miliardi di euro erano NPL, pari a circa il 6% delle attività (l'Italia, come noto, ne deteneva una fetta importante, pari a circa 340 miliardi<sup>1</sup> per una percentuale del 18% sui crediti complessivi)<sup>2</sup>.

Nel 2019, in conseguenza della pressione delle autorità di regolazione europee, interventi di vario tipo da parte dei governi nazionali per favorire le cartolarizzazioni (ad esempio in Italia attraverso la normativa sulle c.d. *Gacs*, garanzie pubbliche sulle

---

<sup>1</sup> Un'indagine di KPMG, pubblicata nel 2018, dal titolo *I non performing loans in Italia*, afferma che "di oltre 1000 miliardi di NPL in Europa, circa 300 miliardi solo in Italia", cioè praticamente un terzo.

<sup>2</sup> Cfr EBA *Risk dashboard as of Q4 2015*, pag. 29.

cartolarizzazioni), cessioni ad operatori terzi, la media europea era scesa al 2,7% (con alcune situazioni ancora difficili in Grecia, Cipro ed altri paesi minori). Anche il sistema bancario italiano aveva beneficiato di questo sforzo, tanto che nel 2019 la quantità di NPE (secondo la nuova definizione armonizzata europea)<sup>3</sup> era scesa a 70 miliardi, pari al 3,7% degli attivi a rischio. Anche il c.d. *coverage ratio*, cioè l'indice di copertura delle esposizioni deteriorate era assai aumentato negli anni dal 2015 al 2019, salendo nella media europea dal 43% al 45%, (anche se con molta differenza tra alcuni Stati). Nel secondo trimestre del 2020, a livello europeo, l'incidenza degli NPE per gli enti significativi era ancora migliorata (raggiungendo il 2,94% rispetto al 3,22 del quarto trimestre del 2019).

Pur in presenza di un miglioramento significativo, il sistema bancario italiano rimaneva però mediamente debole, se paragonato ad altri paesi e in particolare alla Germania, dove la percentuale di NPE sugli attivi a rischio era stata ridotta all'1,6%. La permanente fragilità del sistema bancario italiano era (ed è) poi indirettamente dimostrata dai *ratings* delle medesime: ben il 36% delle banche italiane si colloca solo un gradino sopra alla qualificazione di “*non investment grade*”, mentre il 20% due gradini sopra.

E' in questo contesto di sostanziale miglioramento della qualità degli attivi che sono- e stanno- per entrare in vigore le nuove normative europee -più stringenti- sulle definizioni di *default* e sugli accantonamenti rispetto alle perdite su crediti (cd. *calendar provisioning*).

Per quanto concerne il primo profilo, come noto, è entrata in vigore dal 1 gennaio 2021 la nuova definizione di *default* prevista dal Regolamento europeo relativo ai requisiti

---

<sup>3</sup> La nozione armonizzata di NPE, stabilita normativamente dal regolamento (UE) n. 6801/2014 della Commissione, e poi ripresa nei documenti dell'EBA e della BCE, tratta in maniera eguale le diverse situazioni definite come “sofferenza”, inadempienze probabili (UTP) e esposizioni scadute e sconfinate deteriorate.

prudenziali per gli enti creditizi e per le imprese di investimento (art. 178 Reg. U.e. n. 575\2013). La nuova definizione di *default* prevede che, ai fini del calcolo dei requisiti patrimoniali minimi obbligatori per banche e intermediari finanziari, i debitori siano classificati come deteriorati (*default*) in presenza di almeno uno delle seguenti condizioni:

a) Il debitore è in arretrato da oltre 90 giorni (per le amministrazioni pubbliche 180) nel pagamento di una obbligazione rilevante. Deve essere considerata rilevante un debito scaduto quando l'ammontare dell'arretrato supera 100 euro per le esposizioni al dettaglio e 500 euro per le esposizioni diverse da quelle al dettaglio (soglia assoluta) e costituisce più dell'1% dell'esposizione complessiva verso una controparte (soglia relativa)

b) La banca giudica improbabile che, senza il ricorso ad azioni quali l'escussione delle garanzie, il debitore adempia integralmente alla sua obbligazione (i c.d. UTP).

Si tratta evidentemente di requisiti meccanici e con soglia assai bassa, specialmente in una fase nella quale è assai possibile che i debitori si possano trovare in difficoltà transitorie, senza per questo essere però necessariamente insolventi.

Per quanto concerne il secondo profilo, invece, dal 26 aprile del 2021 entrerà in vigore il regolamento (UE) n. 630\2019 che stabilisce, congiuntamente con le Linee Guida della BCE ed altri documenti emanati dalla stessa BCE, una progressione di accantonamenti prudenziali secondo una logica di calendario (*calendar provisioning*). Anche in questo caso si tratta di meccanismi meccanici e rigidi, che lasciano ben poco spazio ad una discrezionalità di valutazione.

Entrambi gli strumenti erano stati pensati – a valle dello smaltimento effettuato di NPE- per spingere il sistema bancario a mantenere attivi a rischio di buona qualità, rafforzandone pertanto il posizionamento in un contesto globale nel quale il sistema bancario europeo si presenta mediamente più debole di altre realtà.

La improvvisa, non prevista né prevedibile pandemia, ha però mutato gli scenari di fondo, rendendo non probabile ma certo un nuovo aumento di NPE nelle banche, tanto che la BCE, nel luglio del 2020, ha effettuato un'analisi di vulnerabilità all'interno della quale ha ipotizzato uno scenario (avverso ma assai plausibile) all'interno del quale si prevede che l'aumento degli NPE della banche dell'area euro possa raggiungere i 1.400 miliardi di euro.<sup>4</sup> Vi è dunque un rischio rilevante di un ritorno indietro a scenari simili alla crisi del 2009.

Rispetto a tale scenario è stato evidenziato da più parti, con singolare concordia tra parte politica e rappresentanti del mondo bancario, come l'entrata in vigore, proprio nel 2021, di questo insieme di norme più rigide delle precedenti sulle classificazioni e sugli accantonamenti, avrebbero avuto portata prociclica. La percentuale di NPE nei bilanci delle banche sarebbe aumentata e queste ultime -invece di sostenere il sistema economico bisognoso di liquidità- avrebbero limitato l'erogazione del credito per mantenere il necessario livello dei requisiti patrimoniali, non diversamente da quanto accadde successivamente alla crisi dell'anno 2009. In particolare, l'entrata in vigore della nuova definizione di *default* è stata addirittura definita in sede di Commissione Parlamentare di Inchiesta sul sistema bancario e finanziario, dall'Amministratore delegato di Mediobanca, certamente non noto per essere un violento esternatore, come una "bomba atomica", mentre il Direttore Generale dell'ABI ne ha evidenziato i gravi effetti prociclici.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Per questi dati cfr. la risposta scritta del Presidente del Consiglio di Vigilanza della BCE al Parlamento europeo del 4 dicembre 2020

<sup>5</sup> Si veda ad esempio l'intervento di A. Nagel Amministratore delegato di Mediobanca, in *Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, mercoledì 9 settembre 2020*, pag 12 del resoconto stenografico che, anche con espressioni "forti" rileva: "*ora la Bce ha fatto di tutt'erba un fascio. Se tu hai un incaglio lo tratti come una sofferenza e quindi, anche se è un credito vivo e non morto, tu me lo svaluti un terzo all'anno. Se noi applichiamo questa norma a quello che sta succedendo, viene un disastro nel bilancio delle banche, non solo nostre. Quindi è una norma sbagliata che evidentemente è stata messa*

Come si vedrà più in dettaglio, tuttavia, una ipotesi di rinvio di questa normativa è stata ormai esclusa, ed in conseguenza, la Commissione Europea ha messo a punto un piano complessivo finalizzato principalmente a smaltire i crediti NPE (piano formalizzato in una Comunicazione con data 16 Dicembre 2020).<sup>6</sup> La comunicazione, tuttavia, come vedremo presenta luci ed ombre e, ad una primissima valutazione, non sembra essere in grado di risolvere il problema che il sistema bancario europeo si troverà davanti nei prossimi anni.

2. E' opportuno ricordare che, immediatamente dopo la crisi, le autorità di vigilanza e regolazione erano intervenute in maniera efficace, rapida e puntuale, allo scopo di evitare un nuovo impatto degli NPE sui bilanci delle banche.

In estrema sintesi la vigilanza (BCE) rispetto al rischio di credito aveva chiarito il principio della c.d. "flessibilità di vigilanza" (comunicato stampa della BCE del 20 marzo 2020).

---

*perché voi sapete che, soprattutto in Germania, non ci si fidava degli attivi delle banche del Sud Europa, italiane. Noi spingevamo per fare l'Unione bancaria e i tedeschi dicevano, sì, l'Unione bancaria la facciamo quando voi vi siete ripuliti..... Per questa norma applicata nel post Covid è come una bomba atomica perché tu hai una massa di partite che diventano quantomeno UTP; li devi trattare già come sofferenze. La prima conseguenza è che se tu hai un credito che è un incaglio e lo svaluti così è molto difficile che a quel signore dai altri soldi, perché se io ho 10 nei confronti di Marino e li devo svalutare per tre, è molto difficile che dia altri due o altri tre."*

Si veda anche l'Audizione del Direttore Generale dell'ABI, Sabatini in Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, 14 dicembre 2020, "in merito alle norme europee sul calendar provisioning e sulla classificazione della clientela da parte delle Banche", pag. 5 e ss. secondo il quale "attualmente ci troviamo ad affrontare il rischio, che ho definito oggi nell'intervento fatto presso l'Investment Forum promosso dalla FeBAF della "trappola della prociclicità", cioè il pericolo che l'effetto combinato di una serie di regole basate non sulla valutazione specifica caso per caso del rischio di credito ma semplicemente sul superamento di soglie definite in maniera indistinta e automatica provochi la generazione di posizioni deteriorate anche in casi in cui un minimo supporto da parte della banca nei confronti dell'impresa, o della famiglia porterebbe poi l'impresa o la famiglia a tornare a una regolarità dei pagamenti".

<sup>6</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, and the European central Bank. Tackling non-performing loans in the aftermath of the Covid-19 pandemic, 16.12.2020 COM (2020) 822 final*

In applicazione di questo principio era stato esteso il trattamento differente dei crediti -NPE- garantiti o assicurati da un'agenzia ufficiale per il credito all'esportazione anche agli NPE garantiti da governi nazionali o da altri soggetti pubblici. Alle banche con alti livelli di NPE era stato consentito posticipare la presentazione dei piani per il miglioramento della qualità degli attivi; inoltre, era stato ribadito che i gruppi di vigilanza congiunti avrebbero applicato ampi margini di flessibilità in sede di confronto sull'attuazione delle strategie per gli NPE dei singoli enti.

Con riguardo ai rischi di mercato, la BCE aveva consentito alle banche di operare con requisiti inferiori di capitale (l'art. 500 quater CRR come modificato dal reg. (UE) n. 2020\873 attribuisce alle autorità competenti ulteriore flessibilità per escludere gli scostamenti verificatesi tra il 1 gennaio 2020 e il 31 dicembre 2021); aveva consentito alle banche di operare anche al di sotto del livello dei fondi propri (Pillar 2), di usare le riserve di capitale (c.d. *capital buffers*) e di scendere al di sotto del livello del requisito di copertura della liquidità (*liquidity coverage ratio*).<sup>7</sup>

Parallelamente il regolatore (EBA) era intervenuto sulle c.d. misure di concessione (*forborne*) che in condizioni "normali" producono particolari obblighi di monitoraggio e di classificazione da parte delle banche, pubblicando Orientamenti specifici sul regime prudenziale applicabile alle misure di moratoria e sancendo un regime di deroga rispetto alla disciplina generale. Sui rifinanziamenti e sulle esposizioni assistite da garanzia pubblica, gli Orientamenti stabiliscono che la relativa esposizione non avrebbe dovuto essere classificata automaticamente come *forborne*, ma valutata caso per caso.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Cfr. A. Brozzetti, E. Cecchinato, E. Martino, *Supervisione bancaria e Covid 19*, in U. Malvagna, A. Sciarrone, A. Librandi, *Sistema produttivo e finanziario post COVID 19: dall'efficienza alla sostenibilità*, Pisa, 2021, 177.

<sup>8</sup> Più in dettaglio. Brozzetti, E. Cecchinato, E. Martino, *Supervisione bancaria e Covid 19*, in U. Malvagna, A. Sciarrone, A. Librandi, cit., 177 e A. Pisaneschi *La*

In definitiva si trattava di un insieme di misure chiaramente tese a mitigare l'impatto dei nuovi NPE e a prendere in considerazione, ai fini di valutazione prudenziale, gli interventi di garanzia da parte dello Stato a supporto della liquidità.

Tuttavia la BCE, a partire dal dicembre 2020, forse preoccupata dal fatto che il sistema bancario non pareva rappresentare correttamente gli effetti della pandemia nelle trimestrali successive alla crisi,<sup>9</sup> sembra aver cambiato in parte strategia, riducendo i margini di flessibilità.<sup>10</sup>

Questa linea è precisata in dettaglio dalla lettera inviata dal Presidente del Consiglio di Sorveglianza agli enti significativi vigilati il 4 dicembre 2020, definita come “comunicazione,” ed avente titolo “*Identificazione e misurazione del rischio di credito nell'ambito della pandemia di coronavirus (COVID 19)*,” nonché dalla coeva risposta, ancora del Presidente del Consiglio di Vigilanza, alla interrogazione del Parlamento Europeo sulla richiesta di revisione temporanea dell'accantonamento minimo prudenziale (*calendar provisioning*) e sui criteri di *default*.<sup>11</sup>

---

*normativa creditizi sugli unlikely to pay e la direttiva 2019 n. 1023 sulla ristrutturazione preventiva, in Il caso.it., 2020.*

<sup>9</sup> Nella lettera inviata dal Presidente del Consiglio di Vigilanza alle banche vigilate in data 4 dicembre 2020 si afferma “*con il progredire della pandemia di COVID 19 le attività di vigilanza della BCE hanno rilevato un'attuazione eterogena dei contenuti della lettera del 1 aprile scorso da parte degli enti significativi. Pertanto, come illustrato nella presente e coerentemente con le precedenti comunicazioni della BCE riguardanti le prassi di accantonamento nel contesto della pandemia di Covid 19, assume sempre maggiore importanza per gli enti significativi assicurare che tale rischio. Sia adeguatamente valutato, classificato e misurato nei loro bilanci*”.

<sup>10</sup> A. Enria, *Banche e Pandemia: elementi chiave della risposta di vigilanza, Relazione Associazione Bancaria italiana*, 16 dicembre 2020 dove si analizzano i dati NPE dal marzo 2020 al dicembre 2020 senza notare alcun incremento.

<sup>11</sup> La interrogazione del 3 novembre 2020 era stata proposta sulla base del regolamento n. 12024 del 2013 che prevede in capo alla BCE nell'esercizio della vigilanza bancaria una “responsabilità democratica”. Su questa base è prevista la possibilità di interrogazioni da parte del Parlamento Europeo e di interlocuzioni, in forma varia, con i Parlamenti dei vari paesi membri. SI veda sul punto A. Pisaneschi, *Banca centrale europea, vigilanza bancaria e sovranità degli Stati*, in *Federalismi.it*, 17 settembre 2014.

Per quanto la lettera agli enti significativi si richiami alla precedente Comunicazione del 1 di aprile 2020,<sup>12</sup> il contenuto è assai differente: dopo aver premesso l'importanza di valutare, classificare e misurare adeguatamente il rischio nel contesto della pandemia da COVID 19 la comunicazione individua alcuni criteri specifici:

a) tutte le modifiche contrattuali qualificabili come concessioni e accordate ai debitori in difficoltà debbono essere classificate correttamente come “oggetto di concessione” (*forborne*) nei propri sistemi;

b) deve essere svolta una valutazione periodica dell'inadempimento probabile (*unlikely to pay*) dei debitori comprese le esposizioni che godono di moratorie generali di pagamento;

c) ogni aumento di rischio di credito deve essere identificato e registrato sin dalle fasi iniziali;

d) i livelli di accantonamento debbono essere stimati correttamente utilizzando ipotesi e parametri realistici appropriati al contesto attuale;

e) gli organi di amministrazione debbono svolgere una supervisione adeguata sugli elementi critici della gestione del rischio;

f) nell'ambito della pianificazione strategica e aziendale deve essere previsto l'impatto maggiormente probabile della crisi in termini di classificazioni nei diversi stage di rischio, accantonamenti e capitale.

---

<sup>12</sup> In tale lettera, intitolata *L'IFRS 9 nel contesto della pandemia di coronavirus (COVID 19)* era stato chiesto alle Banche di attenuare per quanto più possibile la prociclicità dei modelli sviluppati per calcolare gli accantonamenti per le perdite su crediti in linea con i principi contabili internazionali. Inoltre la BCE aveva sospeso per un periodo di almeno sei mesi l'iter di varie decisioni di vigilanza, ed era stato comunicato alle banche che sarebbero stati valutati con la massima flessibilità l'applicazione dei piani per ridurre le consistenze di crediti deteriorati progressi.



In definitiva appare chiara la volontà di far emergere il prima possibile gli effetti della pandemia sul portafogli crediti delle banche.

Nella seconda, la risposta del Presidente del Consiglio di Vigilanza della BCE segnala che da un lato la qualifica di *default* è un problema normativo e non di vigilanza, essendo incorporato nel regolamento UE c.d. CRR<sup>13</sup>, mentre, per quanto è compito della BCE *“l’approccio di vigilanza è stato definito con l’obiettivo generale di evitare approcci attendisti che determinano l’accumulo eccessivo di NPL e ostacolano la capacità delle banche di sostenere la ripresa economica. Questo è un insegnamento fondamentale tratto dall’ultima crisi, in quanto rilevare e ritardare la rilevazione e la risoluzione degli NPL è causa di maggiori problemi nel lungo periodo e della loro più difficile gestione. Le aspettative in materia di copertura degli NPL costituiscono un elemento molto importante nel nostro quadro di riferimento teso a promuovere la risoluzione tempestiva degli NPL offrendo altresì un forte incentivo alla gestione tempestiva di tali crediti da parte degli enti. Pertanto, per rispondere al Suo secondo quesito, riteniamo fondamentale che le aspettative riguardanti la copertura degli NPL non vengano ulteriormente modificate.”*<sup>14</sup>

**3.** In mancanza di un intervento di rinvio della normativa, appare quindi scontato che gli NPE aumenteranno significativamente, così come, nell’attuazione del c.d. *calendar provisioning*, le necessità di accantonamenti delle banche (con i rischi sulla contrazione della liquidità che vi sono connessi). La

---

<sup>13</sup> Art. 47 quater regolamento UE n. 575/2013 del Parlamento e del Consiglio del 26 giugno 2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e per le imprese di investimento.

<sup>14</sup> Tale impostazione è tuttavia in parte attenuata dal fatto che *“la BCE è pienamente consapevole del fatto che nelle attuali condizioni di mercato possa essere difficile conseguire gli obiettivi di riduzione concordati. Tenuto conto di ciò, i gruppi di vigilanza congiunti applicheranno ampi margini di flessibilità in sede di confronto sull’attuazione delle strategie per gli NPL dei singoli enti.”*

strategia europea, pertanto, è stata quella di agire sul lato dello smaltimento degli NPE e non invece sul versante del rallentamento dell'emersione e la Comunicazione della Commissione del 16.12.2020 ne riassume le linee fondamentali.<sup>15</sup> Infatti, come dichiarato da Valdis Dombrovskis, a latere della approvazione della Comunicazione: *“la storia ci dice che è meglio affrontare il problema dei crediti deteriorati in modo rapido e deciso, soprattutto se vogliamo che le banche continuino a sostenere le imprese e le famiglie. Con la strategia adottata oggi avviamo un'azione preventiva e coordinata che contribuirà alla ripresa rapida e sostenibile dell'Europa consentendo alle banche di rimuovere questi crediti dal bilancio e di continuare ad erogare prestiti”*.<sup>16</sup>

Tale strategia costituisce, in parte, attuazione del precedente piano di azione del Consiglio ECOFIN, già delineato con la Comunicazione sul completamento dell'Unione bancaria dell'ottobre 2017 e poi attuata nel marzo del 2018 dalla Commissione, con un pacchetto di misure per affrontare gli elevati livelli di crediti deteriorati.<sup>17</sup> Si basa su quattro pilastri di cui tre di questi sono sostanziali conferme di proposte già formulate dalla Commissione,<sup>18</sup> mentre una di queste,

---

<sup>15</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Central Bank, Tackling non-performing loans in the aftermath of the COVID-19 pandemic*, 16.12.2020 COM (2020) 822.

<sup>16</sup> Si veda la dichiarazione di Valdis Dombrovskis, *Opening remarks by executive Vice President Dombrovskis at press conference on the Action Plan for non-performing loans (NPLs)* a latere dell'approvazione della Comunicazione della Commissione 16.12.2020 COM (2020) 822

<sup>17</sup> Per una descrizione del pacchetto e i necessari riferimenti cfr. A Pisaneschi, *La normativa creditizia sugli unlikely to pay e la direttiva 2019 n. 1023 sulla ristrutturazione preventiva*, in *il caso.it*, 2020

<sup>18</sup> Gli altri pilastri riguardano, infatti 1) favorire l'ulteriore sviluppo dei mercati secondari delle attività deteriorate, sostanzialmente attraverso la creazione di un polo elettronico centrale di dati a livello di UE, che consentirebbe un miglior scambio di informazioni tra tutti gli attori coinvolti; 2) riformare la normativa dell'UE in materia di insolvenza delle imprese e di recupero crediti. In relazione a tale profilo la Commissione invita il Parlamento e il Consiglio a raggiungere rapidamente un accordo sulla proposta legislativa relativa a norme minime di armonizzazione in materia di escussione extragiudiziale accelerata delle garanzie già presentata nel 2018; 3) misure precauzionali. La commissione ribadisce che le

denominata “*sostenere a livello dell’UE la creazione di società nazionali di gestione di attivi e loro cooperazione*”, costituisce la risposta -invero non del tutto soddisfacente- alle varie sollecitazioni per la costituzione di una c.d. *Bad Bank* a livello europeo.

Per riassumere rapidamente, l’idea europea è quella di costituire un mercato efficiente degli NPE, eliminando le varie asimmetrie (normative, di trasparenza) che il mercato presenta, e incoraggiando la costituzione di *Asset Management Company* (AMCs) nazionali (pubbliche o private) costituite secondo *standard* comuni che possano essere messe in rete con l’aiuto, proattivo ma non invasivo, dell’Europa.

Tuttavia, per creare un mercato efficiente occorre in primo luogo eliminare le asimmetrie informative tra venditore e acquirente. Dunque, occorrerebbe fornire ai compratori le informazioni necessarie per determinare il valore del credito in maniera standardizzata e comparabile. In relazione a tale profilo l’EBA aveva già sviluppato un c.d. “*data template*” al quale le banche venditrici avrebbero dovuto attenersi con lo scopo di facilitare le *due diligences* e la valutazione degli NPE, ma nella pratica esso è stato poco o nulla utilizzato (anche per la sua eccessiva complicazione) cosicché la Commissione ha sollecitato l’EBA ad una sua revisione.

Occorre poi un sistema di regole comuni e, a tale proposito, la Commissione aveva elaborato una proposta di direttiva pubblicata il 13 marzo 2018 (la Comunicazione del 16 dicembre 2020 ne sollecita l’approvazione) che si concentrava su tre aspetti fondamentali: gli obblighi per i venditori, gli obblighi per i compratori (con la previsione di un regime autorizzativo e di vigilanza), la previsione di strumenti stragiudiziali per rendere più flessibile e rapida l’escussione del credito (con la previsione di uno strumento di escussione della garanzia c.d. AECE

---

autorità hanno la possibilità, se necessario, di adottare misure precauzionali di sostegno pubblico, norma della direttiva dell’UE sul risanamento e la risoluzione del settore bancario e dei quadri normativi in materia di aiuti di Stato.

*Accelerated Extrajudicial Collateral Enforcement* assai simile a quanto già previsto nell'art. 48 del TUB ).<sup>19</sup>

Il mercato deve poi essere trasparente, e a questo proposito la Comunicazione auspica la costituzione di un polo elettronico centrale di dati a livello UE per migliorare la trasparenza del mercato. Sulla base di una consultazione pubblica, pianificata per il primo semestre del 2021, la Commissione intende infatti esplorare le varie alternative possibili per la creazione di un “*data hub*” a livello europeo.

Infine gli attori. Essi dovrebbero essere, secondo la Comunicazione, le c.d. *Asset Management Company* nazionali.<sup>20</sup> Su questo tema, peraltro, assai elevate erano le aspettative. Da molto tempo si discuteva infatti – e il dibattito si era incrementato durante la pandemia- della possibile creazione di una AMC (o *Bad Bank*) centralizzata a livello europeo, cosicché la grande sfida era quella di costituire, nell'ambito dell'Unione Bancaria e del Meccanismo Unico di Risoluzione, anche uno strumento di gestione comune delle sofferenze.

Così come per il fondo comune di garanzia sui depositi, certamente le difficoltà tecniche (a partire dal coordinamento con il principio del cd. *burden sharing* previsto dalla direttiva c.d. BRRD) e “politiche” non mancavano, stante ancora il diverso livello di sofferenze nelle banche europee. Soluzioni peraltro erano state immaginate (a partire dall'idea della costituzione di una società finanziaria assistita dalla garanzia del MES che rilevasse gli NPE delle banche finanziandosi con obbligazioni sottoscritte dalle banche e stanziabili in BCE). Vi erano stati inoltre anche interventi di autorevoli esponenti della BCE, che sembravano andare nella direzione di una entità

---

<sup>19</sup> Si veda sul pacchetto europeo 2017 A. Malinconico, A. Di Cerbo, *La cessione dei NPL: ostacoli e proposte per lo sviluppo del mercato europeo*, in *IPE Working Paper*, n. 17, dicembre 2020 pag. 3 ss.

<sup>20</sup> Cfr. A. Malinconico, A. Di Cerbo, *La cessione dei NPL: ostacoli e proposte per lo sviluppo del mercato europeo*, in *IPE Working Paper*, cit., 14

europea, e la stessa Commissione aveva assunto l'iniziativa di programmare un *meeting ad hoc* sul tema.<sup>21</sup>

Nondimeno è evidente che con la Comunicazione del dicembre del 2020 questa possibilità è stata definitivamente accantonata (in verità neppure analizzata).

Le AMC's, secondo la Commissione, sono infatti nazionali, con capitale sia pubblico sia privato, sia misto pubblico-privato. Il problema del divieto di aiuti di Stato (per quelle AMC's con capitale prevalentemente pubblico) viene come sempre superato applicando il noto criterio, elaborato dalla Commissione e della Corte di Giustizia dell'“investitore privato” (sulla difficoltà concreta di utilizzare questo criterio nel mercato degli NPE però dovremo tornare più avanti).

Le AMC's possono essere decentralizzate quando si orientano verso *target* specifici, o istituite a livello nazionale: queste ultime sono maggiormente incoraggiate, perché possono beneficiare di economie di scala e di un coordinamento a livello più alto e debbono avere, come ovvio, capitale sufficiente.

La Commissione auspica la costituzione di AMC's a livello nazionale, e anche la creazione di una rete europea di AMC (*cross-border network*) che potrebbe beneficiare -e contribuire ad alimentare- il *data hub* europeo di NPE e che potrebbe contribuire a costituire una piattaforma integrata di scambi a livello europeo.

Per svolgere queste funzioni, le AMC nazionali dovrebbero essere *compliant* rispetto ad uno schema base definito come “*AMC Blueprint*” (documento di lavoro interno di accompagnamento alla Comunicazione del 2018 *Second progress report on the reduction of non performing loans in Europe*).<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Si veda sul punto P. Rossi, *La sfida della gestione (condivisa o autogestita?) degli effetti tossici del COVID 19 sul sistema bancario europeo e nazionale*, in U. Malvagna A Sciarrone, *Sistema produttivo e finanziario post COVID 19: dall'efficienza alla sostenibilità*, cit., pag. 198

<sup>22</sup> Cfr. *Commission Staff working document*, 14.3.2018, SWD (2018) 72

In conclusione la Commissione si impegna a supportare gli Stati membri nel costituire AMC's nazionali e ad esplorare la possibilità di costituire un *network* europeo di AMC's.

4. E' inutile nascondere che questa strategia pone qualche dubbio di efficacia, e sembra esporre, contrariamente alle intenzioni, il sistema economico -prima ancora che il sistema bancario – ad un rischio di più lenta uscita dalla crisi.

Il primo punto problematico riguarda l'entrata in vigore dal 1 gennaio 2021 della nuova, e più stringente, nozione di *default*. Questa norma, prevista da un regolamento europeo del 2013, era stata pensata per un sistema bancario che si fosse ormai liberato dal peso degli NPE derivanti dalla crisi del 2009. Infatti alle banche era stato dato un lasso di tempo assai rilevante prima della sua entrata in vigore, lasso di tempo utilizzato per smaltire la grande mole di NPE maturati con la crisi finanziaria e la successiva crisi del debito pubblico. In una situazione ordinaria, e smaltiti gli effetti della grande crisi di dieci anni orsono, la norma sarebbe stata certamente adeguata, proporzionale ed efficace per mantenere un livello basso di NPE nei bilanci delle banche.

Purtroppo però la pandemia del 2020 ha costituito un evento straordinario, impreveduto, imprevedibile, privo tra l'altro di quegli elementi di *moral hazard* che avevano caratterizzato la crisi del 2009, e fisiologicamente idoneo ad aumentare l'entità degli NPE nei bilanci delle banche. La definizione rigida di "*default*" rende praticamente impossibile distinguere la crisi transitoria derivante dalla pandemia da una crisi strutturale non transitoria.

Da una parte si vorrebbe facilitare l'accesso alla liquidità alle imprese in difficoltà temporanea (attraverso le garanzie SACE e del Fondo di garanzia) proprio distinguendo tra crisi transitoria e crisi strutturale, mentre dall'altra parte, a livello prudenziale, questa distinzione non viene effettuata. Il rischio è il ripetersi della situazione dell'anno 2009: un *credit crunch* al momento

dell'uscita della pandemia quando maggiormente il paese avrà bisogno di liquidità per far ripartire gli investimenti e lo sviluppo. Del resto anche il Fondo Monetario Internazionale, il 31 di Marzo 2020, aveva dato indicazioni ai regolatori nel senso della flessibilità. Secondo il Fondo è opportuno non modificare le regole perché ciò potrebbe ingenerare confusione nei mercati, ma è però necessario concedere alle banche il tempo di rispettare le regole.

Effettuata invece la scelta di non modificare l'entrata in vigore della nuova definizione di *default*, la "scommessa" dell'Unione Europea sembra allora basarsi su tre pilastri: la c.d. flessibilità di vigilanza, la incentivazione di operazioni di concentrazione, l'implementazione di un mercato europeo degli NPE.

Il primo punto appare però non facilmente attuabile in presenza di una normativa meccanica che consente pochissima discrezionalità valutativa. E' una difficoltà che emerge anche dalla stessa Vigilanza quando si afferma (nella lettera del 4 dicembre 2020 del Presidente del Consiglio di Vigilanza agli enti significativi vigilati) che "*è fondamentale che gli enti significativi raggiungano il giusto equilibrio tra evitare una eccessiva prociclicità e assicurarsi che i rischi cui sono (o saranno esposti) si riflettano adeguatamente nei processi interni di misurazione e gestione dei rischi, nei bilanci e nelle segnalazioni regolamentari*". Raggiungere questo equilibrio, come chiaro, è nella pratica assai complesso.

Il secondo pilastro si basa sulla possibilità di favorire, in un contesto di allentamento delle regole sul divieto di aiuti di Stato, le operazioni di concentrazione tra banche, allo scopo di aumentare il dimensionamento degli enti e quindi la loro solidità, specialmente in riferimento ad un mercato, come quello italiano, ancora molto frammentato e caratterizzato da piccoli operatori territoriali. E' evidente a tutti, del resto, che in un futuro non troppo lontano, lo svilupparsi ulteriore della tecnologia renderà sempre più inefficienti le piccole banche

territoriali che saranno anche gravate da percentuali eccessive di NPE.

In questo contesto Commissione e Vigilanza sembrano voler utilizzare questo periodo di crisi per incentivare un'ulteriore fase di concentrazione del sistema. La Commissione, infatti, da una parte consente interventi di incentivazione statale che in altri periodi non sarebbero coerenti con il divieto di aiuti di Stato (ad esempio la norma italiana sulla conversione delle DTA in caso di operazioni di acquisizione, con benefici sul patrimonio di vigilanza)<sup>23</sup>, mentre la Vigilanza ha espressamente disciplinato una serie di condizioni di favore sui requisiti di capitale delle banche che scegliessero l'incremento dimensionale attraverso operazioni di fusione, cosa che rende le operazioni di concentrazione oggettivamente assai attraenti.<sup>24</sup>

Il terzo pilastro è dato dalla creazione di un mercato secondario, trasparente ed efficiente, di crediti NPE (come emerge dalla comunicazione del 16 dicembre 2020). Questo terzo pilastro, certamente condivisibile negli scopi, non pare però facilmente attuabile per varie ragioni.

In primo luogo, perché vi possa essere un mercato paneuropeo trasparente ed efficiente occorrono regole comuni rispetto a quel mercato. Come si è visto, è attualmente pendente una proposta di direttiva sulle norme minime di armonizzazione in materia di escussione extragiudiziale accelerata delle garanzie, ma, a

---

<sup>23</sup> Prevista nella legge 30 dicembre 2020 n. 178, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*.

<sup>24</sup> Nel luglio 2020 la Bce ha posto in pubblica consultazione delle linee guida che mirano a chiarire l'approccio di vigilanza sui progetti di fusione delle banche europee. Le linee guida sono state approvate il 12 gennaio 2021, *Guide on the supervisory approach to consolidation in the banking sector*. Nelle linee guida è previsto che in caso di fusione non verranno richiesti requisiti aggiuntivi di capitale, ma solo il dato medio (pesato) dei requisiti patrimoniali (Pillar 2) delle due entità pre-consolidamento. Inoltre il badwill risultante dall'aggregazione sarebbe computato a patrimonio (aspetto rilevante dato che le banche in questo periodo sono quotate in borsa molto a sconto rispetto al loro valore di bilancio). Infine la BCE ha acconsentito anche all'utilizzo temporaneo dei modelli interni per valutare la rischiosità degli attivi per il nuovo gruppo, anche in questo caso con notevole risparmio di capitale.



prescindere dai tempi (ancora lunghi tra approvazione e poi successivo recepimento da parte degli Stati), per avere un vero sistema di regole comuni sarebbe necessaria una normativa assai più completa sull'insolvenza delle imprese e sul recupero dei crediti che è ben lungi dal venire.

Inoltre, mentre l'Europa si muove sul fronte della velocità del recupero del credito per migliorare l'efficienza del mercato, in Italia sono pendenti almeno tre progetti di legge sugli NPE che mirano a tutelare, in diversa maniera, il debitore, allo scopo di raggiungere un accordo transattivo con la banca.<sup>25</sup> Questo perché (indipendentemente da giudizi di merito su tali progetti), la questione della tutela del debitore ceduto inizia ad essere avvertito come un problema sia sociale che economico di assoluta rilevanza, centrale anche per la ripartenza economica del paese. E' molto probabile, allora, che non solo l'Italia ma anche altri paesi nei quali la pandemia ha avuto effetti economici rilevanti, cercheranno nel breve di approvare normative interne diversificate sui crediti ceduti.<sup>26</sup> Il che però rende difficile la esistenza di uno stabile sistema di regole comuni, a sua volta presupposto per un mercato efficiente.

Vi è poi la questione, assai complessa, degli AMC's nazionali e della successiva rete europea di AMC's. Qui il problema è dato dalla possibile coesistenza nel mercato di operatori con capitale pubblico (integralmente o comunque in misura prevalente) rispetto ad operatori invece privati. Gli operatori con capitale pubblico possono essere spinti a rilevare *asset* ad un valore più vicino al valore di libro esposto dalla banca di quanto non lo siano gli operatori che agiscono con capitale privato e che hanno

---

<sup>25</sup> Si tratta del progetto n. 79 a firma de Petris, del progetto 1287 a firma Lannutti e il progetto 788 a firma Urso.

<sup>26</sup> Si veda sul punto U. Malvagna e A. Sciarrone Alibrandi, *L'onda lunga della pandemia e l'esigenza di una gestione sociale delle sofferenze bancarie*, in U. Malvagna A Sciarrone Alibrandi, *op. ult. cit.*, pag. 212 ss. che si pongono il problema di una strategia di sistema per la gestione del crescente debito privato, che costituisce non solo un problema economico ma anche un tema di tenuta del tessuto sociale.

degli obiettivi di ritorno sul capitale più elevato. Ora, è noto che la Commissione e la Corte di Giustizia hanno sviluppato da tempo il cd criterio dell'investitore privato per valutare se un soggetto con capitale pubblico ponga in essere operazioni che un investitore privato non avrebbe posto in essere e che per tanto ricadono nel divieto di aiuti di Stato. Nondimeno l'applicazione del criterio dell'investitore privato in un mercato largamente disomogeneo, poco trasparente e di difficile valutazione, come quello degli NPE, appare concretamente molto difficile.

Vi è poi il problema della normativa europea in tema di risanamento e risoluzione degli enti creditizi (cd. BRRD) che come noto prevede che le banche possono beneficiare di un aiuto dello Stato solo in sede di ricapitalizzazione precauzionale, quando si trovino in sede di liquidazione coatta amministrativa, e se in sede di risoluzione, in presenza di un interesse pubblico. Ne consegue che la BRRD esclude la possibilità, al di fuori di questi casi, di interventi di aiuto pubblico (come sarebbe il rilevare NPE da parte di una AMC a capitale pubblico, ad un prezzo inferiore al mercato).<sup>27</sup>

Anche la questione della rete non sembra di immediata attuazione. Con l'eccezione in Italia di un noto operatore a capitale pubblico, gli operatori attuali sono disomogenei, diversificati anche per obiettivi di ritorno sul capitale investito e per *target*. Inoltre trattano *asset* sensibili che costituiscono il valore del proprio investimento. E' difficile pensare che siano disponibili a fronte di soli ipotetici vantaggi di reciprocità, a mettere in rete il valore dei propri *asset*.

In definitiva la Comunicazione del 16 dicembre segna una strada. Essa però è impervia e ricca di ostacoli.

---

<sup>27</sup> M. Maggiolino, *Le esposizioni deteriorate ai tempi della pandemia*, in U. Malvagna A Sciarone Alibrandi, *op. ult. cit.*, pag. 209