

Oggetto: nota informativa sul quadro complessivo attuale in materia di esposizioni deteriorate

Premessa

Nel 2017, in considerazione dell'alto livello di crediti deteriorati nei bilanci bancari, la BCE emanò linee guida¹ in cui raccomandava alle banche di fare un'autoanalisi e gestire di conseguenza le attività deteriorate, elaborando piani operativi di breve, medio e lungo periodo contenenti indicazioni puntuali sulla tempistica e le modalità di recupero delle esposizioni inesigibili.

Nello stesso anno, il Consiglio dell'UE ha invitato ad adottare misure appropriate per affrontare l'elevato numero di esposizioni deteriorate nell'Unione e impedirne l'accumulo in futuro nel «piano d'azione per affrontare la questione dei crediti deteriorati in Europa» (c.d. **NPL Action Plan**)².

Nel 2018, la BCE emanò un "Addendum"³ alle proprie linee guida per specificare le attese sui livelli di accantonamento minimi per le esposizioni che dal 1° aprile 2018 sarebbero state classificate come crediti deteriorati (c.d. *calendar provisioning*). In particolare, la BCE propose che le banche da essa vigilate svalutassero integralmente i nuovi crediti deteriorati non garantiti (*unsecured*) entro 2 anni e quelli garantiti (*secured*) entro 7 anni dal momento della loro classificazione come tali, per promuovere prassi di accantonamento più tempestive.

Per dare concreta attuazione al piano del Consiglio, sempre nel 2018 la Commissione europea ha proposto un pacchetto di misure per incidere sulle modalità di accantonamento a copertura dei rischi di deterioramento degli attivi con riferimento all'intera platea delle banche, incoraggiare lo sviluppo di mercati secondari dei crediti deteriorati e agevolare il recupero dei crediti⁴. I progressi effettuati nel settore in questi anni sono testimoniati dagli aggiornamenti al piano presentati dalla Commissione⁵. Tra le iniziative adottate dalla Commissione per dar seguito all'**NPL Action Plan**, si annoverano anche l'adozione del regolamento sul *calendar provisioning* (proposta COM(2018) 134) e della proposta di direttiva dei soggetti che gestiscono e acquistano i crediti (proposta COM(2018) 135).

I. Regolamento (UE) n. 2019/630 (proposta COM(2018) 134)

Il regolamento (UE) n. 2019/630 (corrispondente alla proposta COM(2018) 134), adottato il 17 aprile 2019, riguarda la **copertura minima delle perdite sulle esposizioni deteriorate**⁶. Esso istituisce un limite prudenziale all'accumulo di NPL da parte di tutte le banche nell'Unione Europea e integra il quadro di aspettative di vigilanza in materia di c.d. *calendar provisioning* già previsto dalla BCE per ciascuna banca sotto la propria supervisione. Al fine di favorire la transizione verso il nuovo regime prudenziale, il regolamento trova applicazione alle esposizioni originate dopo il 26 aprile 2019, data della sua entrata in vigore.

I **crediti deteriorati (NPL)** sono crediti delle banche (mutui, finanziamenti, prestiti) che i debitori non riescono più a ripagare regolarmente o del tutto. Per la banca, la riscossione è incerta sia in termini

¹ BCE, *Linee guida per le banche sui crediti deteriorati (NPL)*, marzo 2017.

² Council conclusions on *Action plan to tackle non-performing loans in Europe*, 11 luglio 2017.

³ BCE, *Addendum alle Linee guida della BCE per le banche sui crediti deteriorati (NPL): aspettative di vigilanza in merito agli accantonamenti prudenziali per le esposizioni deteriorate*, pubblicato in data 15 marzo 2018.

⁴ Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sul completamento dell'Unione bancaria, COM/2017/0592 final.

⁵ Cfr. pagina web dedicata della Commissione europea.

⁶ GUUE L 111, 25.4.2019, p. 4-12.

di rispetto della scadenza sia per l'ammontare delle esposizioni di capitale. L'UE, nel 2013, è intervenuta a livello normativo per uniformare il concetto di esposizione deteriorata (NPL o *non performing exposure*, NPE) tra i vari Stati membri, ognuno dei quali presentava una definizione differente⁷.

Il *calendar provisioning* è un approccio secondo cui, tanto più a lungo un'esposizione rimane deteriorata, tanto minore sarà la probabilità di recupero del relativo valore. Pertanto, la quota dell'esposizione che via via coperta da accantonamenti, altre rettifiche e deduzioni aumenta nel tempo, secondo un calendario predefinito. Si applica lo stesso calendario indipendentemente dal motivo per cui l'esposizione è deteriorata. I livelli minimi di accantonamento prudenziale (c.d. *prudential backstop*) vengono applicati per ogni singola esposizione. Alle esposizioni deteriorate non garantite si applica un calendario più rigoroso. Si tiene peraltro conto delle misure di concessione (*forbearance*) ai fini dell'applicazione del fattore di copertura pertinente.

Il regolamento 630/2019 stabilisce che la piena deduzione dal capitale delle banche si applica, per le NPE non garantite, dopo 3 anni dalla classificazione come esposizioni deteriorate; per le NPE assistite da garanzie reali su immobili, dopo 9 anni; per le altre NPE garantite, dopo 7 anni.

A seguito dell'adozione del regolamento, il 22 agosto 2019 la BCE ha rivisto le aspettative di vigilanza in merito agli accantonamenti prudenziali per i nuovi crediti deteriorati⁸, limitando l'ambito di applicazione delle proprie aspettative di vigilanza ai soli prestiti deteriorati erogati prima del 26 aprile 2019 e allineandosi al regolamento.

II. Proposta di direttiva COM (2018)135 relativa ai gestori di crediti, agli acquirenti di crediti e al recupero delle garanzie reali

All'interno del succitato piano di azione la Commissione ha presentato altresì una proposta di direttiva relativa ai gestori di crediti, agli acquirenti di crediti e al recupero delle garanzie reali⁹. La proposta di direttiva consta fondamentalmente di due parti. Essa si propone di incoraggiare lo **sviluppo di mercati secondari dei crediti deteriorati nell'Unione** eliminando gli ostacoli al trasferimento dei crediti deteriorati da parte di enti creditizi a enti non creditizi, garantendo al tempo stesso la tutela dei diritti dei consumatori. La proposta definisce un insieme comune di norme cui i terzi che gestiscono crediti devono attenersi per operare all'interno dell'Unione. La proposta fissa standard comuni per garantirne la loro idonea condotta e vigilanza in tutta l'Unione, consentendo al contempo una maggiore concorrenza tra gestori grazie all'armonizzazione dell'accesso al mercato in tutti gli Stati membri. Tale normativa mira ad aumentare la presenza sul mercato di acquirenti di crediti, di modo che si crei un mercato competitivo caratterizzato da un più elevato valore dei prezzi di negoziazione. Tale mercato può favorire la vendita dei crediti da parte delle banche ad un prezzo maggiormente competitivo, consentendo loro di ridurre gli accantonamenti e le svalutazioni di bilancio e, conseguentemente, concedendo loro maggiore manovra per erogare nuovo credito all'economia reale.

⁷ EBA, Final Draft Implementing Technical Standards On Supervisory reporting on forbearance and non performing exposures under article 99 4 of Regulation No. 575 2013.

⁸ Cfr. il comunicato stampa BCE del 22 agosto 2019.

⁹ Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa ai gestori di crediti, agli acquirenti di crediti e al recupero delle garanzie reali - COM/2018/0135 final - 2018/063 (COD).

Similarmente la seconda parte della proposta mira ad aiutare le banche a gestire meglio i crediti deteriorati mettendo a disposizione una specifica procedura comune accelerata di escussione extragiudiziale delle garanzie (**Accelerated Extrajudicial Collateral Enforcement, AECE**) che rende più efficienti le procedure di recupero del credito. La proposta mette a disposizione delle banche e degli altri soggetti autorizzati a emettere prestiti garantiti metodi più efficienti per recuperare in sede extragiudiziale il loro denaro dalle imprese debtrici. Questa procedura extragiudiziale più efficiente sarebbe disponibile se concordata preventivamente tra creditore e debitore nel contratto di credito. Non sarà applicabile ai crediti al consumo ed è concepita in modo tale da non incidere sulle procedure di ristrutturazione preventiva o di insolvenza e da non modificare la gerarchia dei creditori nell'insolvenza. Le procedure di ristrutturazione e di insolvenza prevalgono sulla procedura accelerata di escussione extragiudiziale delle garanzie di cui alla presente proposta. L'intento in particolare è quello di uniformare fra gli Stati membri i tassi di recupero delle esposizioni deteriorate, sulla base del presupposto che diversi tassi di recupero possano incidere sui costi di finanziamento e quindi falsino la concorrenza fra imprese sul Mercato Unico.

A fine gennaio 2019, a seguito del mancato accordo politico sul testo della proposta il Parlamento europeo ha votato per lo scorporo di tale ultima parte dalla proposta di direttiva originaria, tale decisione è stata avallata altresì dal Consiglio. Ne è seguita pertanto da parte della Commissione la modifica della proposta originaria con la suddivisione in due proposte distinte. Il lavoro delle istituzioni europee si è concentrato principalmente sulla parte relativa ai gestori e acquirenti di credito, sulla quale erano in corso i negoziati fra Consiglio e Parlamento, interrotti a causa del Covid-19.

III. Orientamenti EBA sulla nuova definizione di *default*

Gli orientamenti EBA, che si applicano dal 1° gennaio 2021, armonizzano la nuova **definizione di *default***, di cui all'art. 178 del regolamento (UE) n. 575/2013 (c.d. CRR)¹⁰ e garantiscono maggiore coerenza nel modo in cui le banche dell'UE applicano i requisiti regolamentari alle proprie esposizioni¹¹. Esse integrano quanto previsto dal regolamento delegato (UE) n. 171/2018 sulla definizione della soglia di rilevanza delle obbligazioni creditizie in arretrato¹².

Le banche applicano la definizione secondo l'approccio "per debitore" o "per transazione". Un debitore è considerato in stato di *default* quando ricorre almeno una delle seguenti condizioni:

- a. condizione oggettiva ("*past-due criterion*") – il debitore è in arretrato da oltre 90 gg;
- b. condizione soggettiva ("*unlikelihood to pay*") – la banca giudica improbabile che, senza il ricorso ad azioni quale l'escussione delle garanzie, il debitore adempia integralmente alla sua obbligazione (o alle sue obbligazioni).

Gli orientamenti EBA specificano, tra l'altro, i criteri di calcolo dei giorni di scaduto, gli indicatori qualitativi e quantitativi da considerare ai fini dell'identificazione del probabile inadempimento, i criteri minimali di uscita dallo stato di *default* e le regole di applicazione della definizione di *default* alle esposizioni creditizie *retail*.

¹⁰ Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012.

¹¹ ABE, Orientamenti sull'applicazione della definizione di *default* ai sensi dell'articolo 178 del regolamento (UE) n. 575/2013 (EBA/GL/2016/07). Ulteriore materiale informativo disponibile sul sito dell'Autorità.

¹² Regolamento delegato (UE) 2018/171 della Commissione, del 19 ottobre 2017, che integra il regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione relative alla soglia di rilevanza delle obbligazioni creditizie in arretrato.

Il regolamento delegato stabilisce i criteri in base ai quali un'esposizione creditizia scaduta va considerata rilevante e, quindi, in stato di default secondo la precedente condizione sub a) e indica i termini per l'applicazione della soglia a fini prudenziali.

Le soglie di rilevanza per la classificazione dell'esposizione creditizia scaduta in stato di default previste dal regolamento delegato sono:

- i) in termini assoluti, 100 euro per le esposizioni al dettaglio e 500 euro per le altre esposizioni (le Autorità competenti possono fissare un ammontare inferiore);
- ii) in termini relativi, 1% dell'importo complessivo di tutte le esposizioni verso il debitore facenti capo agli intermediari creditizi e finanziari appartenenti a un medesimo gruppo bancario

Con riferimento alle modalità di calcolo della soglia di rilevanza, il regolamento delegato stabilisce che le soglie di cui sopra devono essere superate per 90 giorni consecutivi e non prevede la possibilità di compensare gli importi scaduti con le linee di credito aperte e non utilizzate (margini disponibili). Infine, occorre ricordare che il conteggio dei giorni consecutivi di scaduto inizia solo dopo il superamento della soglia di rilevanza.

IV. Confronto a livello europeo

Nel corso del primo semestre del 2020, sono stati apportati specifici emendamenti al *framework* prudenziale al fine di mitigarne i potenziali effetti pro-ciclici nello scenario pandemico e favorire il supporto dell'economia reale da parte del sistema bancario. Tra le iniziative volte ad arginare gli effetti della crisi sull'incremento degli NPL è opportuno ricordare il regolamento (UE) 2020/873 (c.d. CRR Quick Fix)¹³ e la proposta di un quadro normativo per le cartolarizzazioni di esposizioni non deteriorate (NPL)¹⁴.

Durante il processo di negoziazione del CRR Quick-Fix è stata valutata la possibilità di sospendere temporaneamente il *calendar provisioning*, ma la proposta non ha trovato il necessario sostegno della maggior parte degli Stati Membri. La riforma ha comunque consentito di ottenere obiettivi significativi tra cui quelli di:

- anticipare al 30 giugno u.s. l'entrata in vigore del trattamento più favorevole in termini di **assorbimento patrimoniale** previsto per il credito alle PMI, alle infrastrutture e per alcune attività di software (particolarmente rilevanti per il nostro Paese);
- evitare, per un periodo di tre anni, che eventuali aumenti dello **spread** sui titoli del debito pubblico connessi al diffondersi della pandemia si riflettano in maniera indebita sul capitale delle banche;
- prevedere, nell'ambito degli accantonamenti minimi obbligatori sui crediti deteriorati (c.d. *calendar provisioning*), un **trattamento preferenziale permanente per le esposizioni assistite da garanzie pubbliche**.

¹³ Regolamento (EU) 2020/873 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 575/2013 e (UE) 2019/876 per quanto riguarda alcuni adeguamenti in risposta alla pandemia di COVID-19, GUUE L 204, 26.6.2020, p. 4-17.

¹⁴ Cfr. proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2017/2402 che stabilisce un quadro generale per la cartolarizzazione e instaura un quadro specifico per cartolarizzazioni semplici, trasparenti e standardizzate per sostenere la ripresa dalla pandemia di COVID-19, COM/2020/282 final; proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 per quanto riguarda adeguamenti del quadro sulle cartolarizzazioni per sostenere la ripresa economica dalla pandemia di COVID-19, COM/2020/283 final.

L'introduzione di un quadro normativo per le cartolarizzazioni di NPL, su cui si sta lavorando, consentirà di rimuovere gli ostacoli normativi allo sviluppo del mercato secondario degli NPL, in modo da permettere alle banche di mantenere, o addirittura rafforzare, la loro capacità di erogare prestiti all'economia reale e in particolare alle PMI. Le cartolarizzazioni possono infatti svolgere un ruolo determinante in quanto, trasformando i prestiti in titoli negoziabili, possono liberare capitali bancari per l'erogazione di ulteriori prestiti e consentire a una gamma più ampia di investitori di finanziare la ripresa economica.

Alla luce della flessibilità già introdotta in seguito a tali iniziative, non sono, al momento previste a livello europeo ulteriori iniziative di modifica dell'attuale quadro normativo.

