



Servizio studi del Senato

# Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 11

## **PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (UE) N. 575/2013 PER QUANTO RIGUARDA LA COPERTURA MINIMA DELLE PERDITE SULLE ESPOSIZIONI DETERIORATE [COM(2018) 134]**

### **INTRODUZIONE**

La proposta in esame è un perno fondamentale del lavoro delle istituzioni europee inteso a completare l'Unione bancaria e predisporre tutti gli elementi costitutivi dell'Unione dei mercati dei capitali (UMC). La [comunicazione della Commissione dell'11 ottobre 2017](#) indica la via da seguire per ottenere questo obiettivo, promuovendo in parallelo la **riduzione** e la **condivisione** del rischio legato all'operatività di banche e imprese di investimento.

A tal fine, secondo la Commissione è necessario **ridurre** la quantità di crediti per i quali è presumibile un rimborso differito, parziale o addirittura nullo (**crediti deteriorati**<sup>1</sup>) e prevedere delle misure in grado di limitare gli effetti del loro possibile accumulo in futuro. **Stock elevati di crediti deteriorati** possono infatti avere effetti rilevanti sulla solidità delle banche e sulla loro capacità di erogare credito agli agenti del sistema economico. In primo luogo, il deterioramento di una posizione attiva da parte della banca riduce le sue entrate (interessi attivi e rimborsi del capitale prestatato) causando perdite che, nei casi più gravi, possono compromettere la sopravvivenza della banca stessa, con potenziali implicazioni per la stabilità finanziaria. In secondo luogo, i crediti deteriorati assorbono una quota significativa delle risorse della banca, sia umane che finanziarie, riducendone la capacità di erogare prestiti, anche nei confronti delle piccole e medie imprese (PMI).

D'altra parte, a distanza di oltre cinque anni dalla decisione dei capi di Stato e di governo di creare l'Unione bancaria, ne sono stati realizzati due pilastri (la vigilanza e la risoluzione uniche), ma resta ancora incompiuta la creazione di un **sistema unico di garanzia dei depositi** (EDIS), come stabilito nella comunicazione dell'ottobre 2017 e nella tabella di marcia del dicembre 2017.

La necessità di una serie di azioni decisive e di vasta portata è stata affermata nel "[Piano d'azione per affrontare la questione dei crediti deteriorati in Europa](#)" approvato dal Consiglio ECOFIN l'11 luglio 2017. Il piano d'azione delinea un approccio incentrato su una **serie di interventi**

---

<sup>1</sup> Le esposizioni deteriorate includono i crediti deteriorati, i titoli di debito deteriorati e gli elementi fuori bilancio deteriorati. I crediti deteriorati costituiscono la quota più consistente delle esposizioni deteriorate e il termine è comunemente utilizzato come pars pro toto. Si ha un credito deteriorato quando il debitore ha difficoltà a rispettare il calendario dei rimborsi del capitale o degli interessi, ossia quando il pagamento è scaduto da oltre 90 giorni o quando si ritiene improbabile che il prestito possa essere rimborsato.

**complementari** in quattro ambiti: i) vigilanza e regolamentazione bancaria; ii) riforme della disciplina in materia di ristrutturazione, di insolvenza e di recupero dei crediti; iii) sviluppo di mercati secondari delle attività deteriorate; iv) promozione della ristrutturazione del sistema bancario.

Per dare concreta attuazione al Piano d'azione sui crediti deteriorati, il 14 marzo 2018 la Commissione europea ha proposto un **pacchetto di misure** che, tenendo conto dei progressi già compiuti nella riduzione dei rischi nel settore bancario, intende incidere sulle **modalità di accantonamento dei fondi a copertura dei rischi di deterioramento degli attivi**, incoraggiare lo **sviluppo di mercati secondari dei crediti deteriorati** e agevolare il **recupero dei crediti**.

Nel pacchetto di misure proposte dalla Commissione, oltre a quella oggetto della presente nota, sono incluse altre due proposte di seguito descritte. **Combinando diverse misure complementari**, la Commissione ritiene di poter contribuire a creare il contesto adeguato affinché le banche possano affrontare il problema dei crediti deteriorati nei loro bilanci e ridurre il rischio di futuri accumuli di tali crediti.

In particolare, la proposta in esame viene affiancata dalla [Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai gestori di crediti, agli acquirenti di crediti e al recupero delle garanzie reali \[COM\(2018\) 135\]](#) volta a i) **rafforzare la protezione dei creditori garantiti** consentendo loro di ricorrere a metodi più efficienti di recupero dei crediti garantiti concessi alle imprese e ii) **rimuovere gli ostacoli ingiustificati alla gestione dei crediti da parte di terzi** e al **trasferimento** dei crediti, allo scopo di sviluppare ulteriormente i mercati secondari per i crediti deteriorati. Nel medesimo pacchetto, sono state inoltre inserite le indicazioni agli Stati membri su come **costituire**, se opportuno, [società nazionali di gestione patrimoniale](#) nel pieno rispetto delle norme dell'UE vigenti nel settore bancario e in materia di aiuti di Stato. Il programma per le società di gestione patrimoniale fornisce raccomandazioni pratiche per la progettazione e la costituzione di tali società a livello nazionale, sulla base delle buone prassi emerse dalle esperienze passate degli Stati membri.

Nell'ottica della Commissione europea, queste iniziative si **rafforzano reciprocamente**. La **rete di sicurezza prudenziale** normativa è volta ad assicurare un'adeguata copertura delle perdite attese sui futuri crediti deteriorati, in modo da renderne più semplice la risoluzione o la vendita. Il **programma per le società di gestione patrimoniale** assiste gli Stati membri che lo desiderano nella ristrutturazione delle loro banche mediante la creazione di società di gestione patrimoniale che si occuperanno di crediti deteriorati. Questi effetti sono integrati dall'impulso all'ulteriore **sviluppo dei mercati secondari** per i crediti deteriorati, che renderebbero più competitiva la domanda di tali crediti, aumentando il loro valore di mercato. Inoltre, **l'accelerazione dell'esecuzione delle garanzie reali**, ad esempio attraverso un meccanismo rapido per il recupero del valore di tali garanzie, intende ridurre i costi per la risoluzione dei crediti deteriorati.

Nell'attuale contesto normativo, le perdite sulle esposizioni creditizie sono soggette sia ai **principi contabili** che alla **normativa prudenziale**<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Quadro contabile e vigilanza prudenziale sono caratterizzati da elementi di interazione. Per un approfondimento si fa rinvio al [documento preparatorio dell'ECOFIN del 11 luglio 2017](#) elaborato dal sotto-gruppo sui Non-Performing Loans (NPLs) del Financial Services Committee del Consiglio. Il documento contiene analisi del fenomeno e una serie di proposte di opzioni regolatorie, poi trasfuse nel documento finale (il citato Piano d'Azione dell'11 luglio 2017). I paragrafi 200-201 affrontano, in particolare, il tema delle interazioni fra la disciplina contabile e il dialogo di vigilanza prudenziale.

Con riferimento agli **aspetti contabili**, le novità derivanti dall'introduzione, a far data dal 1° gennaio 2018, del principio internazionale IFRS9<sup>3</sup> comportano che il costo ammortizzato e gli interessi attivi generati da attività deteriorate siano calcolati considerando non più le perdite creditizie registrate, come richiesto dal previgente IAS39, bensì le **perdite creditizie attese** (*expected credit losses*, ECL), proiettando tale stima **sull'intera durata residua dell'attività** stessa. Tali perdite attese sono oggetto di periodica revisione determinando la rilevazione di rettifiche o riprese di valore. La descritta innovazione metodologica dovrebbero garantire una maggiore capacità del bilancio di rappresentare il deterioramento degli attivi e il relativo impatto patrimoniale, circostanza che potrà essere verificata sulla base delle prime rendicontazioni che saranno prodotte nel nuovo quadro contabile.

Con riferimento agli **aspetti prudenziali**, è intervenuta la Banca centrale europea (Bce) che, il 20 marzo 2017, ha pubblicato le proprie [linee guida in materia di crediti deteriorati per le banche "significative"](#) che ricadono sotto la sua vigilanza (linee guida sui *non performing loans* - NPL). Il documento chiarisce le aspettative di vigilanza riguardo all'**individuazione**, alla **gestione**, alla **misurazione** e all'**eliminazione** degli NPL nel contesto dei regolamenti, delle direttive e degli orientamenti in vigore.

Successivamente, la Bce ha pubblicato un [addendum](#) integrativo delle linee guida sugli NPL, precisando alcuni **elementi quantitativi** delle aspettative di vigilanza. In particolare, il documento identifica una **percentuale** dell'esposizione deteriorata che **deve essere "coperta" in ragione della "maturità" del deterioramento** (la copertura cresce col passare del tempo) e dell'esistenza di **garanzie** a tutela della banca creditrice, in presenza delle quali si prevedono percentuali inferiori e tempi più lunghi per la copertura dell'esposizione deteriorata. L'*addendum* è riferito alle **nuove esposizioni deteriorate** (classificate come tali a partire dal 1° aprile 2018), e integra le linee guida promuovendo per le esposizioni non garantite la copertura integrale dopo due anni, mentre per quelle garantite dopo sette. Tali impegni, pur non essendo vincolanti per le banche destinatarie, costituiscono la base per il dialogo di vigilanza e hanno, pertanto, un **valore significativo** e di **riferimento** per gli operatori. Peraltro, gli orientamenti o le raccomandazioni della Bce **non possono essere utilizzati allo scopo di disciplinare settori che il legislatore ha deciso per il momento di non armonizzare**, né gli strumenti normativi non vincolanti possono essere utilizzati allo scopo di integrare il diritto dell'Unione quando quest'ultimo (in direttive o regolamenti) concede opzioni o discrezionalità al legislatore nazionale (cfr. l'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del [regolamento \(UE\) n. 1024/2013](#)) o alle stesse istituzioni finanziarie (come prevede l'articolo 3 del [regolamento \(UE\) n. 575/2013](#)).

Secondo la Commissione europea, tuttavia, né la disciplina contabile né il quadro di vigilanza prudenziale attualmente prevedono un **trattamento minimo comune** che possa efficacemente prevenire l'accumulo di esposizioni deteriorate coperte in misura insufficiente.

## LA PROPOSTA IN ESAME

La proposta stabilisce un **trattamento armonizzato delle esposizioni deteriorate a fini prudenziali**, in modo da assicurare che **tutti gli enti creditizi dell'Ue abbiano un livello minimo di copertura per i rischi associati a tali esposizioni**. Al pari di quanto previsto nell'*addendum*, i requisiti di copertura minima applicabili considerano **da quanto tempo un'esposizione è classificata**

---

<sup>3</sup> Per un approfondimento sul tema si fa rinvio a Cohen, B., H., Edwards, G., A., "[La nuova era degli accantonamenti per perdite attese su crediti](#)" Rassegna trimestrale Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI), marzo 2017

come deteriorata e **distinguono tra esposizioni deteriorate garantite e non garantite**; la proposta di regolamento, inoltre, richiede un trattamento minimo prudenziale differenziato per le esposizioni deteriorate per le quali il debitore è **in arretrato da oltre e da meno di 90 giorni**.

La proposta intende creare una "**rete di sicurezza prudenziale**" per i deterioramenti delle attività creditizie. Viene previsto, pertanto, l'obbligo per gli enti di **coprire fino a livelli minimi comuni le perdite** subite e attese sui nuovi crediti quando tali crediti si deteriorano. Qualora il requisito di copertura minima non sia soddisfatto, ne consegue l'automatica **deduzione** della differenza tra il livello di copertura effettiva e la copertura minima dal **computo dei fondi propri** (con impatto, quindi, anche sui coefficienti patrimoniali).

**Il requisito di copertura minima aumenta progressivamente a seconda di quanto tempo l'esposizione è classificata come esposizione deteriorata.** Nella proposta vengono identificati gli elementi che sarebbero ammissibili ai fini della conformità ai requisiti di copertura minima<sup>4</sup>. Si applicano requisiti di copertura parzialmente differenziati in base al fatto che le esposizioni deteriorate siano classificate come "**non garantite**" o "**garantite**". Infatti, pur essendo disposta **in entrambi i casi la copertura integrale dell'esposizione**, la stessa è prevista per le esposizioni **non garantite al secondo anno**, mentre per quelle **garantite all'ottavo anno**.

Viene, inoltre, dato rilievo al fatto che il debitore potrebbe essere considerato un inadempiente probabile anche se effettivamente paga ancora le sue rate. In questo caso e, più in particolare, quando il credito è considerato deteriorato ma il **debitore non è in arretrato da più di 90 giorni**, si applicano **delle percentuali di copertura meno rigorose**.

Un ulteriore ambito di intervento riguarda le **misure di tolleranza**, quelle iniziative che possono essere intraprese dalla banca per ridurre l'onere attuale per il debitore, con l'aspettativa che il miglioramento delle sue condizioni economiche possa eliminare le cause del deterioramento della sua capacità di adempiere ai propri obblighi. Rientrano fra tali misure, ad esempio, la modifica dei termini e delle condizioni contrattuali a favore del debitore o il rifinanziamento anche solo parziale dell'obbligazione debitoria.

La proposta è volta a far sì che ad esito di tali interventi non venga alterata la classificazione dei crediti come "deteriorati" a meno che siano rispettati alcuni rigorosi criteri. In sostanza, tali misure vengono disincentivate: questo potrebbe avere l'effetto di **ridurre i rischi per le banche** ma una disciplina eccessivamente rigida in tema di misure di tolleranza potrebbe anche **accelerare il fallimento di imprese in difficoltà**, soprattutto di piccole dimensioni.

La rete di sicurezza prudenziale si applicherebbe solo alle **esposizioni contratte dopo il 14 marzo 2018**, poiché da tale data vi sarebbe sufficiente chiarezza in merito all'applicazione della nuova norma. La proposta non interviene sullo *stock* di crediti deteriorati attualmente iscritti nell'attivo delle banche europee ma mira a limitare gli effetti del loro possibile accumulo in futuro.

---

<sup>4</sup> Gli accantonamenti riconosciuti in base alla disciplina contabile applicabile ("rettifiche di valore su crediti"), vale a dire l'importo degli accantonamenti per perdite su crediti generali e specifici in ordine a rischi di credito riconosciuti nel bilancio dell'ente; le rettifiche di valore supplementari per le attività valutate al valore equo; altre riduzioni dei fondi propri; ad esempio, gli enti hanno la possibilità di applicare deduzioni più elevate dai loro fondi propri rispetto a quelle imposte dal regolamento; e, per gli enti che calcolano le attività ponderate per il rischio utilizzando il metodo dei *rating* interni, la differenza rispetto alle perdite attese già dedotte dai fondi propri ai sensi della normativa.

In base ai dati forniti dalla Banca mondiale<sup>5</sup>, il rapporto fra NPL e prestiti lordi totali in **Germania** è passato dal 2,7 per cento nel 2007 al 3,3 nel 2009, per poi scendere in modo sostanzialmente lineare fino all'1,69 per cento nel 2016. In **Francia** la medesima percentuale è passata dal 2,8 nel 2008 al 4,5 nel 2013, per poi scendere al 3 per cento nel 2017. In **Italia** nel 2007 gli NPL rappresentavano il 5,7 per cento dei prestiti lordi totali. La crisi ha avuto un impatto rilevante determinando un rialzo di tale rapporto al 9,4 nel 2009, al 13,7 nel 2012 fino al picco del 18 per cento nel biennio 2014/2015. Da allora, gli sforzi compiuti dal nostro Paese hanno determinato una riduzione di 6 punti percentuali, fino al 12 per cento del terzo trimestre del 2017.

Recenti dati pubblicati dalla Banca d'Italia<sup>6</sup> mostrano che a luglio 2018 le sofferenze bancarie hanno registrato una significativa riduzione, pari al 20,9 per cento su base annua, anche per effetto di alcune operazioni di cartolarizzazione. Da tali dati emerge lo **sforzo effettuato dal nostro Paese per ridurre i crediti deteriorati** e la significativa riduzione del differenziale registrata nell'ultimo triennio rispetto a Francia e Germania.

La proposta di regolamento in esame interviene sul medesimo ambito oggetto degli indirizzi della Bce (linee guida e *addendum*) e, ove approvata, conferirebbe una **maggiore legittimità e chiarezza al quadro giuridico**, rappresentando una fonte di rango legislativo mentre, come già ricordato, gli orientamenti o le raccomandazioni della Bce non possono essere utilizzati allo scopo di disciplinare settori che il legislatore ha deciso per il momento di non armonizzare.

Con riferimento all'essenziale strumento giuridico adottato tanto dagli indirizzi della Bce quanto dalla proposta della Commissione, il requisito di copertura minima crescente in ragione del tempo trascorso dalla classificazione dell'esposizione come deteriorata, si rappresenta che la specificità del contesto italiano è quella di essere caratterizzata da **tempi medi della giustizia civile significativamente superiori rispetto a quelli di altri Stati membri**<sup>7</sup>. Pertanto, le banche che operano sul territorio nazionale impiegano tempi mediamente maggiori per recuperare almeno parte dell'esposizione deteriorata. Pertanto, la previsione di una **copertura minima perfettamente armonizzata in ragione del tempo trascorso dalla classificazione dell'esposizione come deteriorata, potrebbe risultare penalizzante** per l'Italia rispetto ad altri Stati membri (in Germania, ad esempio, i tempi della giustizia civile sono mediamente cinque volte inferiori).

Nel merito, la disciplina contenuta nella **proposta di regolamento**, sulla quale, alla data di pubblicazione della presente Nota, non risulta ancora pervenuta la relazione del Governo prevista dall'articolo 6 della [legge n. 234 del 2012](#), sembra contenere **alcuni elementi di maggiore flessibilità rispetto agli indirizzi della vigilanza**, in quanto la copertura integrale dell'esposizione deteriorata, in caso di prestiti assistiti da garanzie, è previsto che venga effettuata all'ottavo anno piuttosto che al settimo.

Inoltre, come più volte ricordato dalla Commissione europea, **la proposta è accompagnata da altre misure** che dovrebbero **agire in modo coordinato per migliorare il contesto** in cui le banche dovranno realizzare la necessaria riduzione del rischio degli attivi.

---

<sup>5</sup> Per la consultazione dei quali si fa rinvio alla pagina:

[https://data.worldbank.org/indicator/FB.AST.NPER.ZS?locations=DE&year\\_high\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicator/FB.AST.NPER.ZS?locations=DE&year_high_desc=true)

<sup>6</sup> Per la consultazione dei quali si fa rinvio alla pagina <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/moneta-banche/>

<sup>7</sup> Si fa rinvio, per un'ampia rassegna su tale problematica alla "[Eu Justice Scoreboard](#)" della Commissione europea per il 2017. Sull'importanza che i tempi medi della giustizia rivestono nella gestione dei crediti deteriorati si segnala l'intervento del Dott. Barbagallo, capo del Dipartimento vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia a Roma, il 6 giugno 2017, dal titolo "[I crediti deteriorati delle banche italiane: problematiche e tendenze recenti](#)".

D'altra parte, si segnalano **profili di attenzione** nel merito delle disposizioni, che potranno essere oggetto di negoziati in vista del riconoscimento delle specificità nazionali, soprattutto al fine di garantire che le norme in esame **non risultino sproporzionate** rispetto agli obiettivi che si prefiggono, generando un'onerosità eccessiva a fronte dell'attesa riduzione dei rischi, anche attraverso impatti indiretti e non desiderati sul credito alle imprese.

---

*18 settembre 2018*

*A cura di Davide Zaottini*