

Alert

Banking - Review

I Provvedimenti delle Autorità bancarie UE in risposta all'emergenza Covid-19. L'impatto sulla classificazione e ponderazione delle Non Performing Exposures - NPE

1. LA DISCIPLINA UE IN MATERIA DI NON PERFORMING EXPOSURES E IL SUO "CONGELAMENTO" IN RELAZIONE ALLE MISURE COVID-19

Negli scorsi mesi di marzo ed aprile, con provvedimenti di varia natura, le diverse autorità bancarie della UE hanno allentato o sospeso i parametri di vigilanza, rinviando l'attuazione di alcune regole di Basilea III¹ e, al contempo, introducendo criteri di ulteriore flessibilità in ordine al potenziale deterioramento della qualità degli attivi e ai c.d. *non performing loans* (c.d. NPL, o meglio le Non Performing Exposures, o NPE, nella definizione armonizzata in ambito UE)². Il complesso delle misure di flessibilità adottate influisce, di conseguenza, sui termini di adeguamento delle banche ai requisiti di capitalizzazione³.

La necessità di intervenire con misure di finanza straordinaria per concedere liquidità alle imprese e alle famiglie, se da un lato è apparsa prioritaria e ineludibile, alla luce della significativa interruzione del ciclo economico, dall'altro ha posto le autorità di vigilanza, sovranazionali e nazionali, di fronte al problema della potenziale crescita esponenziale del rischio di credito e quindi della conseguente necessità di monitorare il patrimonio delle banche di fronte ad un possibile scadimento generalizzato delle esposizioni creditorie.

Il problema era già stato affrontato dalle autorità comunitarie (e in buona parte risolto) negli anni passati, sia dal lato degli smobilizzi, sia - più a monte - con l'impostazione di politiche di monitoraggio preventive degli *asset* deteriorati.

Il Consiglio Europeo, già nel 2017, nelle "Conclusioni" sul piano d'azione per affrontare la questione dei crediti deteriorati in Europa, dell'11 luglio del 2017, aveva auspicato un approccio globale al problema, in un'ottica di sostanziale sussidiarietà, cioè con una combinazione di politiche nazionali e, se del caso, a livello europeo, in 4 settori: 1) vigilanza; 2) riforme dei quadri in materia di insolvenza e recupero dei crediti; 3) sviluppo delle attività secondarie; 4) promozione della ristrutturazione del sistema bancario.

¹ Tra le altre, le misure approvate dal *Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision-GHOS* (l'organo direttivo del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria), prevedono le seguenti proroghe ai termini di attuazione di Basilea III: a) rinvio al 1° gennaio 2023 della data di attuazione degli standard di Basilea III; b) proroga al 1° gennaio 2028 delle disposizioni transitorie di accompagnamento per il piano di produzione; c) rinvio al 1° gennaio 2023 della data di attuazione del quadro rivisto sul rischio di mercato; c) rinvio al 1° gennaio 2023 della data di attuazione degli obblighi rivisti di informativa del III pilastro (c.d. revised Pillar 3).

² Il fondamento giuridico - nelle fonti comunitarie - dei vari interventi ex Covid-19 è stato da ultimo spiegato dalla BCE nel parere del 20 maggio 2020, reso su richiesta del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo. *Opinion of the European Central Bank of 20 May 2020 on amendments to the Union prudential framework in response to the COVID-19 pandemic (CON/2020/16)*.

³ Già con il comunicato stampa del 12 marzo 2020, la BCE aveva annunciato la sospensione temporanea dei meccanismi di patrimonializzazione delle banche. Ved. "*ECB Banking Supervision provides temporary capital and operational relief in reaction to coronavirus*", disponibile in www.bankingsupervision.europa.eu.

Alert

Banking - Review

Peraltro, l'efficace adozione a livello domestico delle misure richieste, essenziali per il completamento dell'Unione Bancaria, era ostacolata non soltanto dalla diversa esposizione al rischio sovrano, ma anche da una significativa differenza delle esposizioni deteriorate – in termini quantitativi – da Stato membro a Stato membro.

L'asimmetria del sistema di gestione dei crediti deteriorati è tutt'ora marcata dalla diversità di regole in materia di insolvenza, di recupero dei crediti, nonché dalle tempistiche giudiziali delle c.d. *foreclosure proceedings*.

Per tutte queste ragioni, il Consiglio Europeo aveva sollecitato negli anni i vari organismi Europei a intervenire in modo coordinato sul tema. Ciascuno di tali organismi è intervenuto con i poteri e gli strumenti a propria disposizione, producendo una stratificazione di fonti di normazione (invero piuttosto frammentata) che parte dai regolamenti, per finire ai comunicati stampa, passando per l'emanazione di orientamenti, linee guida, aspettative di vigilanza e comunicazioni. Si tratta di una serie di provvedimenti, tutti attinenti al tema degli NPE, ma con marcata disparità tra di essi in termini di efficacia normativa e vincolatività nei confronti del sistema bancario (c.d. obblighi di Primo e Secondo Pilastro).

Così, sono intervenuti, *in primis* la **Commissione**, con proposte di provvedimenti di revisione dei quadri di ristrutturazione preventiva (da ultimo, con la proposta sfociata nella Direttiva n. 2019/103, del 20 giugno 2019), cioè con strumenti di allerta posti per prevenire l'accumulo degli NPE e favorire sistemi di intervento anticipatori del deterioramento del credito; quindi la **BCE**, con vari orientamenti, linee guida e “addendi” sui crediti deteriorati delle banche significative⁴; poi l'**Autorità Bancaria Europea**, con gli orientamenti sulla gestione dei crediti deteriorati per tutte le banche UE⁵; e ancora, la **Commissione**, nell'elaborazione di un approccio omogeneo per la promozione dello sviluppo di un mercato secondario dei crediti deteriorati e l'eliminazione degli ostacoli al trasferimento degli stessi a soggetti non bancari e al recupero delle garanzie reali. Tutte misure introdotte per favorire, evidentemente, l'efficace gestione del rischio e lo smobilizzo dei crediti deteriorati dai bilanci delle banche, favorendone al contempo la migliore ri-valorizzazione con una loro agevole collocazione di mercato.

In termini di azioni, il tema degli effetti degli NPE sui bilanci delle banche (soprattutto in termini di copertura dei relativi rischi) era già stato largamente affrontato (e in buona parte risolto) negli anni passati, con interventi cogenti e/o “suggerimenti” sul lato patrimoniale (accantonamenti e/o ricapitalizzazioni) ma, soprattutto, con le ineludibili cessioni dei portafogli di NPE. Peraltro, ancor oggi si registra una forte asimmetria tra Stato e Stato nel rapporto tra impieghi ed NPE, ma soprattutto se ne paventa il potenziale ripopolamento nei bilanci, soprattutto in alcuni Paesi del sud ed est - Europa. Le ragioni del potenziale pericolo sono di varia natura, di cui una è sicuramente la vasta crisi economica generata dal Covid-19. D'altra parte, ragioni anche di carattere “culturale”, legate a consolidate gestioni di lungo periodo del credito, potenzialmente generatrici di nuove

⁴ BCE, Linee guida per le banche sui crediti deteriorati (NPL) del 20 marzo 2017 e il c.d. *Addendum* a dette linee guida, dedicato alle: “Aspettative di vigilanza in merito agli accantonamenti prudenziali per le esposizioni deteriorate”, del marzo 2018. Nonché, la Comunicazione in merito alle aspettative di vigilanza sulla copertura delle NPE, del 2019.

⁵ EBA, Relazione finale, Orientamenti sulla gestione di esposizioni deteriorate e oggetto di concessioni, del 31 ottobre 2018.

Alert

Banking - Review

esposizioni deteriorate, militano a favore del mantenimento e dell'osservazione di tutte le politiche di vigilanza introdotte⁶, ancorché la crisi in atto ne imponga la temporanea sospensione.

Va detto che, in un tale contesto di crisi, le Autorità coinvolte nella vigilanza bancaria non hanno mancato di sostenere i soggetti vigilati, nella duplice direzione sia di sterilizzare la valenza delle misure bancarie di "concessione" (c.d. *forbearance*), sia di conseguenza, di congelare temporaneamente la classificazione delle posizioni debitorie relative alle misure adottate e sospendendo, di fatto, gli obblighi di accantonamento patrimoniale.

In questo contesto si iscrivono gli interventi di BCE, EBA e Banca d'Italia di questi ultimi due mesi, oltre che quelli dello stesso Comitato di Basilea, volti a dare specifica ricaduta, nelle classificazioni bancarie, agli interventi di sostegno posti in essere dai singoli stati.

È intuibile, infatti, il depotenziamento di efficacia che le singole misure statali sortirebbero in assenza di un adeguato coordinamento con l'attuale sistema di vigilanza prudenziale delle banche, soprattutto con riferimento alla potenziale paralisi dell'operatività che deriverebbe dalla persistente classificazione delle esposizioni come *NPE*, anche in presenza di provvedimenti di garanzia o rinegoziazione di matrice statale.

Come esposto dall'*EBA* nelle linee Guida Pubblicate lo scorso 2 aprile⁷, l'impatto del Covid-19 conduce ad un potenziale ritardo o all'impossibilità di adempimento delle obbligazioni contratte da imprese e privati in crisi di liquidità che "*potrebbe a sua volta avere un impatto sul credito delle istituzioni, in quanto i ritardi nel rimborso delle obbligazioni creditizie portano ad un maggior numero di inadempienze e a un aumento del fabbisogno di fondi propri per gli istituti di credito*".

In questo contesto, la stessa EBA ha ritenuto di far sì che avesse specifica rilevanza, ai fini classificatori, il provvedimento di moratoria statale concesso sui finanziamenti adottati in numerosi stati membri al fine di consentire il superamento della crisi di liquidità derivante dall'attuale contingenza pandemica⁸.

In sostanza, le autorità bancarie europee hanno sospeso la valutazione ai fini della vigilanza degli interventi di garanzia statale e/o la sospensione dei pagamenti da parte delle banche, con ciò impedendo - in ultima istanza - la derubricazione dei crediti in categorie prossime alla patologia (*Non Performing Exposures*). Pertanto, i vari Stati membri avranno molta più flessibilità nel soppesare o meno, ai fini del capitale di vigilanza, l'impatto delle perdite su crediti attese.

Ricordiamo che, secondo i criteri di vigilanza Europei (*EBA*), a motivo della diversa ponderazione dello status del credito, si utilizza oggi la definizione armonizzata di *Non Performing Exposures* (definibili come "esposizioni deteriorate") e non più, com'era in uso fino all'emanazione del Regolamento (UE) n. 680/2014, di *non performing loans*. Si tratta di una definizione che comprende al suo interno, con medesimo significato,

⁶ Nonostante il loro incisivo "potenziale riclassificatorio" possa essere ritenuto irrazionalmente una potenziale fonte di più immediate esposizioni deteriorate.

⁷ *Guidelines on legislative and non-legislative moratoria on loan repayments applied in the light of the COVID-19 crisis.*

⁸ La moratoria riguardo alla classificazione degli interventi ex Covid-19 sarà oggetto di specifico approfondimento in una separata pubblicazione.

Alert

Banking - Review

categorie di classificazione ed osservazione dei crediti fortemente anticipatorie rispetto alla tradizionale definizione di “sofferenze”: (i) obbligazioni di pagamento scadute da oltre 90 giorni (*past due*); (ii) valutazione sulle capacità di rimborso del debitore che, a prescindere dalla presenza di scadenze e/o insoluti, reputi necessaria l’escussione delle garanzie (*unlikely to pay*)⁹. A maggior ragione vi ricadono, a fini contabili (IAS 39) e in termini di capital requirements (CRR), le esposizioni “*impaired*” e “*defaulted*”. Tale classificazione comporta che gli asset bancari ricadono facilmente nelle NPE (con tutte le conseguenze in termini di *capital requirement*) prima e a prescindere dall’inadempimento, per il mero fatto di essersi esercitato un giudizio prognostico su un possibile futuro inadempimento del debitore, ad esempio, per la rilevazione della presenza di indicatori di crisi nel settore di attività.

D’altra parte, la ricomprensione di fattispecie diverse (NPL e UTP) nella stessa categoria (NPE), con pari conseguenze in termine di accantonamenti prudenziali, si giustifica con la necessità di evitare arbitraggi tra NPL e UTP ritardando il passaggio dalla prima alla seconda categoria, con il potenziale incremento del profilo di rischio dell’intermediario, ma anche per incentivare una gestione preventiva del credito deteriorato.

Data l’oggettiva, “laica”, rilevazione della patologia del credito bancario, discendente dalla congerie di norme (o quasi-norme) poste in essere dalle varie istituzioni europee¹⁰, è stato piuttosto semplice prevedere da parte di queste ultime le possibili conseguenze sul sistema bancario del prolungato *lockdown* e della introduzione delle relative, ineludibili, misure finanziarie di sostegno (moratorie, garanzie, fondo perduto ecc.).

Anche la BCE, nell’obiettivo di alleviare il fardello dell’inevitabile aumento del “costo regolamentare del capitale”, ha invitato alla valorizzazione delle misure emergenziali poste in essere dai singoli stati, invitando gli istituti di credito: (i) ad esercitare la flessibilità nell’ambito degli Orientamenti sugli NPL e dell’Addendum per quanto riguarda la classificazione dei debiti come UTP, quando vengano invocate le garanzie pubbliche relative a COVID-19, come consentito dalle linee guida emesse dall’Autorità bancaria europea; (ii) ad estendere ai prestiti garantiti pubblicamente il trattamento preferenziale previsto per i crediti deteriorati garantiti o assicurati dalle agenzie di credito all’esportazione (ECA); (iii) ad esercitare la flessibilità in merito alla classificazione come UTP di esposizioni coperte da moratorie sui pagamenti poste legislativamente (o volontariamente) in relazione al COVID-19.

Del pari, in merito alla classificazione del credito (in particolare mediante le Linee guida pubblicate lo scorso 3 aprile), il Comitato di Basilea si è mosso affinché le misure straordinarie adottate dai singoli Governi

⁹ A fini interni, soprattutto per continuità di rilevazione, la Banca d’Italia, pur recependo le indicazioni delle autorità UE, ha mantenuto, in cima alla scala delle esposizioni deteriorate, la definizione di “sofferenze”, secondo una classificazione tripartita del rischio di credito, appunto tra: (i) Sofferenze, ossia posizioni dei soggetti in stato di insolvenza, anche se non accertata giudizialmente, o in situazioni equiparabili; (ii) Inadempienze probabili (UTP), ossia esposizioni in cui è improbabile l’adempimento contrattuale se non mediante l’escussione di garanzie; (iii) Esposizioni scadute o sconfinanti/deteriorate (*past due*), cioè esposizioni diverse dalle precedenti che sono scadute o che oltrepassano i limiti di affidamento da oltre 90 gg, oppure che eccedono una predefinita soglia di rilevanza. Tuttavia, va sottolineato – a scanso di equivoci – come la stessa Banca d’Italia definisca le esposizioni deteriorate, ai fini dell’assorbimento patrimoniale, come NPE (cfr. Circolare Banca d’Italia n. 272/2008, c.d. Matrice dei Conti).

¹⁰ Si potrebbe parlare, in tal senso, di *hard law* e *soft law*, a seconda dell’autorità promanante e del grado di vincolatività del provvedimento.

Alert

Banking - Review

nazionali risultino riflesse e recepite nella valutazione del rischio derivante dalle esposizioni, ed in particolare: (i) nel calcolo dei requisiti di capitale ponderati per il rischio; (ii) sul calcolo delle perdite attese su crediti.

Uno degli strumenti di flessibilità introdotti, richiamato dal Comitato, è quello che consente all'istituto di credito di escludere dal computo dei 90 giorni di scaduto (*past due*) il periodo di moratoria derivante dalle misure introdotte - da parte pubblica, o dalle banche stesse su base volontaria - per contrastare l'impatto del Covid-19.¹¹

Infine, il Comitato ha sottolineato che la classificazione di una esposizione come inadempienza probabile (UTP), nel caso di intervento di un provvedimento statale, dovrà valutarsi con riferimento alle condizioni rimodulate alla fine del periodo di moratoria.

2. LE POSSIBILI WAY-OUT DEL SISTEMA BANCARIO

Si è detto delle misure introdotte dalle autorità di vigilanza della UE riguardo alla sterilizzazione delle conseguenze degli interventi statali. Tali misure hanno in qualche modo sospeso la classificazione delle singole posizioni in conseguenza delle "concessioni" fatte ai debitori dalle banche, per lo meno fino al termine economico delle concessioni stesse.

Si è anche detto che, a motivo della generica ricomprensione degli UTP, ma anche soltanto degli stessi "*past due*" nella categoria delle NPE, la probabilità di classificare i crediti tra le insolvenze, sulla base di non meglio precisati criteri valutativi, risulta oggi molto accentuata dalla crisi in atto, con la conseguenza che gli obblighi di accantonamento, nel caso di loro (probabile) insorgenza, graveranno in modo anche determinante sul capitale di vigilanza delle banche.

Il quadro è poi reso più fosco dalla prossima applicazione della stringente progressione delle svalutazioni dei crediti deteriorati, introdotta con il Regolamento 1023/2019 per le "banche significative" (c.d. *Calendar Provisioning*), con una metodologia, invero, criticata dalle autorità italiane come poco consona alla nostra realtà bancaria (per effetto di un eccessivo sbilanciamento dell'analisi sugli effetti e, viceversa, per una sostanziale mancanza di analisi sulle cause della patologia, in ossequio ad un principio di tutela generale dell'intermediario stesso e a scapito della propria autonomia privata).

L'interrogativo generale, anche per effetto della contingenza è divenuto, dunque, quello di valutare in anticipo l'impatto di questa classificazione del credito sul capitale degli intermediari, visto l'inasprimento sempre crescente delle conseguenti rettifiche di valore.

La probabile via d'uscita, in assenza di imprevedibili ricapitalizzazioni delle banche, appare quella della ripresa del flusso di cessioni a terzi delle relazioni *non performing*, alla stregua di quanto accaduto già nel recente passato con gli NPL. Lo scenario è considerato unanimemente come quello più probabile, non solo tenendo

¹¹ "Similar to the capital framework, the Committee's guidance on the definition of non performing assets uses the 90 days past due and the unlikely to pay criteria. The Committee has agreed that payment moratorium periods (public or granted by banks on a voluntary basis) relating to the Covid-19 outbreak can be excluded by banks from the number of days past due."

Alert

Banking - Review

conto delle risorse a disposizione nel sistema, ma anche per l'assenza “*in-house*” di strutture specializzate nella gestione complessa (prognostica e preventiva) delle più disparate posizioni critiche riconducibili agli UTP¹².

Peraltro, il regolatore europeo sembra aver previsto questa potenziale tendenza, introducendo un sistema uniforme sui quadri d'insolvenza, onde poter agevolare la circolazione dei rapporti critici a livello europeo, in un contesto di simmetria informativa (da notare che, con il sistema uniforme sui quadri d'insolvenza, sono state poste anche le basi per la creazione di piattaforme europee di scambio per i crediti deteriorati che dovrebbero ulteriormente favorirne la circolazione, almeno tra i paesi membri, all'interno di un mercato secondario degli NPE)¹³.

Presupposto della creazione di un mercato europeo degli NPE è, infatti, quello di armonizzare non soltanto i criteri di classificazione, ma anche le regole in materia di insolvenza e quelle di ristrutturazione. Si può dire che esiste un mercato efficiente, quando i beni oggetto di scambio siano omogenei e siano regolamentati in modo omogeneo. Viceversa, la differenza di regole assoggetta gli scambi a ponderazioni del rischio del tutto disomogenee, influenzando - in ultima analisi - sul prezzo di cessione degli NPE che fatalmente avvantaggerà i soli acquirenti, amplificando la perdita del cedente.

Di fronte a masse rilevanti di crediti deteriorati (specialmente in riferimento agli UTP che conservano valori intrinseci significativi) le banche – per non incorrere in rilevanti perdite di valore – potranno avvalersi di due alternative rispetto alla classica cessione pro-soluto ex legge 130/1999: o cedere i rapporti a terzi in un contesto omogeneo di valutazione e classificazione (piattaforme); oppure apportando masse omogenee di crediti ad OICR (fondi), recuperando “a valle”, attraverso il rendimento di gestione del fondo, le eventuali perdite sostenute in sede di apporto¹⁴.

10.06 2020

La presente Newsletter ha il solo scopo di fornire aggiornamenti e informazioni di carattere generale.

Non costituisce pertanto un parere legale né può in alcun modo considerarsi come sostitutivo di una consulenza legale specifica.

Corrado Rosano, Partner

E: c.rosano@nmlex.it

T.: +39 06 695181

Per chiarimenti o informazioni potete contattare l'autore oppure il Vostro Professionista di riferimento all'interno dello Studio.

¹² Su queste basi è del tutto prevedibile che gli UTP rappresenteranno l'elemento chiave nei piani di “deleverage” delle banche.

¹³ Su base privatistica ed indipendente, alcune piattaforme di scambio di crediti *non performing* (siano essi NPL o UTP, per utilizzare canoni domestici) sono già state avviate, tra banche e gestori specializzati di crediti. Ved. ad esempio, BlinkS tra Banca Intesa e Prelios.

¹⁴ Cfr., Documento Banca d'Italia/Consob/Ivass n. 8; Trattamento in bilancio delle operazioni di vendita pro-soluto di crediti unlikely to pay (“UTP”) in cambio di quote di fondi di investimento.