

Documento per la consultazione

ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO DELEGATO (UE) N. 171/2018 DELLA COMMISSIONE EUROPEA DEL 19 OTTOBRE 2017 E DEGLI ORIENTAMENTI SULL'APPLICAZIONE DELLA DEFINIZIONE DI DEFAULT AI SENSI DELL'ARTICOLO 178 DEL REGOLAMENTO (UE) n. 575/2013

Il documento illustra le modifiche che la Banca d'Italia intende effettuare sulla Circolare n. 115 del 7 agosto 1990 "Istruzioni per la compilazione delle segnalazioni di vigilanza su base consolidata", sulla Circolare n. 272 del 30 luglio 2008 - "Matrice dei conti", sulla Circolare n. 285 del 17 dicembre del 2013 - "Disposizioni di vigilanza per le banche", sulle Disposizioni di vigilanza applicabili alle SIM e ai gruppi di SIM, sulla Circolare n. 262 del 22 dicembre 2005 "Il bilancio bancario: schemi e regole di compilazione" in attuazione del Regolamento Delegato (UE) n. 171/2018 della Commissione Europea del 19 ottobre 2017 relativo alla soglia di rilevanza delle obbligazioni creditizie in arretrato e degli orientamenti sull'applicazione della definizione di default ai sensi dell'articolo 178 del regolamento (UE) n. 575/2013 (EBA/GL/2016/07). Il documento richiede inoltre informazioni agli intermediari finanziari in vista dell'estensione a questi intermediari dell'applicazione delle disposizioni oggetto della presente consultazione.

Osservazioni, commenti e proposte possono essere trasmessi entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del presente documento, alla Banca d'Italia:

- qualora si disponga di posta elettronica certificata (PEC), in formato elettronico all'indirizzo ram@pec.bancaditalia.it; oppure
- in forma cartacea al l'indirizzo Servizio Regolamentazione e Analisi macroprudenziale, Divisione Regolamentazione II, via Nazionale 91, 00184 ROMA. In tal caso, una copia in formato elettronico dovrà essere contestualmente inviata ai seguenti indirizzi e-mail: servizio.ram.regolamentazione2@bancaditalia.it; servizio.ram.bilanci@bancaditalia.it.

Per agevolare la valutazione dei contributi alla consultazione, si invitano i rispondenti a indicare esplicitamente i punti del documento a cui le osservazioni, i commenti e le proposte si riferiscono.

I commenti ricevuti durante la consultazione saranno pubblicati sul sito internet della Banca d'Italia.

I partecipanti alla consultazione possono chiedere che, per esigenze di riservatezza, i propri commenti non siano pubblicati, in tutto o in parte, oppure siano pubblicati in forma anonima. Una generica indicazione di confidenzialità eventualmente presente in calce alle comunicazioni inviate via posta elettronica non sarà considerata una richiesta di non divulgare i commenti. I contributi ricevuti oltre il termine sopra indicato non saranno presi in considerazione.

Marzo 2019

1. PREMESSA

Il documento che si sottopone a consultazione illustra le modifiche conseguenti all'applicazione della definizione di *default* prudenziale prevista dalle Linee Guida EBA (EBA/GL/2016/07) e alla definizione della soglia di rilevanza delle obbligazioni creditizie in arretrato previste dal Regolamento Delegato (UE) n. 171/2018 della Commissione Europea del 19 ottobre 2017 ("RD") per le banche e i gruppi bancari, per le SIM e i gruppi di SIM.

Nel presente documento sono sinteticamente illustrate le principali novità introdotte dal RD e dalle Linee Guida EBA (par. 2), l'attuale disciplina italiana (par. 3), le possibili modalità di fissazione delle soglie di rilevanza delle obbligazioni creditizie in arretrato per le LSI (par. 4) e l'adeguamento della disciplina segnaletica e di bilancio relativa alle esposizioni creditizie deteriorate (par. 5).

Si fa inoltre presente che la Banca d'Italia ha intenzione di definire uno schema normativo, che verrà successivamente posto in consultazione pubblica, per estendere l'applicazione del RD e delle Linee Guida EBA agli intermediari finanziari. In tal senso, si invitano gli intermediari finanziari a fornire sin d'ora evidenze utili a fissare la soglia di rilevanza, secondo quanto indicato nel par. 4 per le banche.

2. LA DEFINIZIONE DI *DEFAULT* ALLA LUCE DELLE LINEE GUIDA EBA E DEL REGOLAMENTO DELEGATO (UE) N. 171/2018

L'articolo 178 del Regolamento (UE) n. 575/2013 disciplina la definizione di *default* prudenziale. Gli enti la applicano avendo presente l'insieme delle esposizioni di un debitore ("approccio per debitore"); limitatamente alle esposizioni classificate nel portafoglio regolamentare "al dettaglio" (*retail*), possono considerare la singola transazione da cui origina l'esposizione ("approccio 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 giorni consecutivi nel pagamento di un'obbligazione rilevante (nel caso di approccio per debitore, per determinare se l'obbligazione è rilevante si fa riferimento al complesso delle obbligazioni del medesimo debitore verso l'ente);
- b. condizione soggettiva ("*unlikeliness 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, nell'approccio per debitore).

Le Linee Guida EBA in materia di *default* prudenziale integrano quanto previsto dal RD, specificando, 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*.

Il RD 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 Linee Guida EBA e il RD si applicano a tutti gli enti, a livello individuale e consolidato, a prescindere dall'approccio utilizzato per il calcolo dei requisiti patrimoniali a fronte del rischio di credito (metodologia standardizzata o basata sui rating interni "IRB").

Le principali novità introdotte riguardano le seguenti aree:

- ***Le soglie di rilevanza per la classificazione dell'esposizione creditizia scaduta in stato di default***

Il RD prevede soglie di rilevanza espresse:

- 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 ⁽¹⁾ facenti capo agli intermediari creditizi e finanziari appartenenti a un medesimo perimetro di consolidamento prudenziale (non rilevano le esposizioni in strumenti di capitale); questa soglia è la stessa per le esposizioni al dettaglio e per le altre esposizioni.

Con riguardo alla soglia espressa in termini relativi, l'Autorità competente può definire un valore diverso dall'1%, tra lo 0% e il 2,5%; in ogni caso, la soglia deve consentire al contempo che:

- non emerga un numero eccessivo di *default* tecnici, cioè, di *default* imputabili a circostanze diverse dalla difficoltà finanziaria e quindi con un alto tasso di rientro in *bonis* ("cure rate"). Questo potrebbe accadere se, alla luce delle circostanze in uno Stato membro, la soglia fosse troppo bassa;
- non si determini un significativo ritardo nell'identificare lo stato di *default* in presenza di difficoltà finanziarie del debitore. Questo potrebbe accadere se, alla luce delle circostanze in uno Stato membro, la soglia fosse troppo alta.

Le Autorità competenti hanno alcuni margini di discrezionalità nella fissazione delle soglie che, una volta definite, devono essere notificate all'Autorità Bancaria Europea (ABE) per ciascuna tipologia di esposizione. In caso di scostamento dalla soglia in termini relativi indicata nel RD, pari a 1%, è richiesta un'adeguata giustificazione all'ABE.

Un'esposizione scaduta va considerata rilevante solo se supera entrambe le soglie assoluta e relativa (*sub i e ii*).

- ***I criteri di calcolo dei giorni di scaduto per la classificazione a default***

Con riferimento alle modalità di calcolo della soglia di rilevanza, il RD 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, il conteggio dei giorni consecutivi di scaduto inizia solo dopo il superamento della soglia di rilevanza.

Le Linee Guida EBA consentono l'applicazione di un trattamento specifico per i crediti commerciali verso l'amministrazione centrale, le autorità locali e gli organismi del settore pubblico. In particolare, le Linee Guida chiariscono le condizioni al ricorrere delle quali queste tipologie di esposizioni possono essere considerate non deteriorate.

Specifiche indicazioni sono anche fornite per il conteggio dei giorni di scaduto nel caso di operazioni di *factoring*.

⁽¹⁾ Se la banca applica la definizione di *default* per transazione, l'1% si calcola sul valore della transazione.

- ***I criteri di uscita dallo stato di default***

Con riferimento agli *exit criteria* le Linee Guida EBA stabiliscono, tra l'altro, che un'esposizione precedentemente classificata in stato di *default* può essere riclassificata ad uno stato di non *default* laddove siano trascorsi almeno tre mesi dal momento in cui la condizione per la classificazione in stato di *default* non è più soddisfatta.

- ***Gli indicatori di probabile inadempimento***

Le Linee Guida EBA forniscono una serie di indicatori qualitativi e quantitativi che le banche devono considerare ai fini della valutazione di *unlikelihood to pay*, quali ad esempio una certa riduzione del valore dell'obbligazione finanziaria in sede di ristrutturazione..

3. LA DISCIPLINA ITALIANA SULLE ESPOSIZIONI CREDITIZIE DETERIORATE

L'attuale normativa nazionale disciplina il trattamento delle esposizioni creditizie deteriorate, per le segnalazioni statistiche diverse da quelle armonizzate a livello europeo (FINREP e segnalazioni SSM). In particolare, nelle circolari segnaletiche viene fornita:

- la definizione di esposizioni creditizie deteriorate, che risulta allineata alla definizione europea di *non-performing exposures* utilizzata nell'ambito delle segnalazioni statistiche di vigilanza armonizzate in Europa (ITS sugli NPE);
- una classificazione delle esposizioni creditizie deteriorate per stati di anomalia crescente: dal più lieve rappresentato dalle esposizioni scadute e/o sconfinanti deteriorate, alle inadempienze probabili fino ad arrivare allo stato più grave delle sofferenze ⁽²⁾.

Le esposizioni classificate come in stato di *default* in conformità all'articolo 178 del Regolamento (UE) n. 575/2013 rientrano tra le esposizioni creditizie deteriorate.

In tale ambito sono definite le regole di identificazione e classificazione di tali esposizioni. In particolare, le modalità di determinazione delle esposizioni creditizie deteriorate prevedono:

- in caso di approccio per singolo debitore, l'esposizione è rilevata come scaduta e/o sconfinante qualora sia superata un'unica soglia di rilevanza pari al 5% dell'esposizione complessiva (esclusi gli strumenti di capitale). Ai fini del calcolo è possibile compensare le esposizioni scadute e/o sconfinanti esistenti su alcune linee di credito con i margini disponibili esistenti su altre linee di credito concesse al medesimo debitore;
- per gli enti che scelgono di applicare la definizione di *default* per singola transazione, non sono previste né soglie di rilevanza né la possibilità di compensare lo scaduto con margini disponibili non utilizzati ⁽³⁾.

Il conteggio dei giorni consecutivi di scaduto inizia dal giorno successivo la data contrattualmente prevista per un pagamento (es. singola rata), indipendentemente dal momento in cui è superata la soglia di rilevanza.

Regole specifiche sono previste per le operazioni di factoring e per le esposizioni verso amministrazioni centrali o banche centrali, amministrazioni regionali o enti territoriali ed enti pubblici.

In linea con gli ITS sugli NPE non sono previsti criteri di uscita oggettivi dalle esposizioni deteriorate se non per quelle oggetto di ristrutturazione ("*cure period*").

⁽²⁾ Cfr. Circolare n. 272, Avvertenze generali, paragrafo sulla "Qualità del credito".

⁽³⁾ La disciplina segnaletica italiana, coerentemente con quanto previsto dall'ITS sugli NPE, prevede anche che nel caso in cui "*l'intero ammontare di un'esposizione creditizia per cassa scaduta e/o sconfinante da oltre 90 giorni rapportato al complesso dell'esposizioni per cassa verso il medesimo debitore sia pari o superiore al 20%, il complesso delle esposizioni creditizie per cassa e "fuori bilancio" verso tale debitore va considerato come esposizione scaduta e/o sconfinante (cd. pulling effect)*".

Ai fini prudenziali, nei processi di stima di PD e LGD, in caso di utilizzo di approcci avanzati IRB per il calcolo dei requisiti patrimoniali a fronte del rischio di credito, è previsto che siano esclusi i c.d. *past-due* tecnici (i.e. esposizioni transitate solo temporaneamente in stato di *default* per cause non dovute a difficoltà finanziarie).

Per quanto riguarda le SIM, i gruppi di SIM, gli intermediari finanziari iscritti nell'albo previsto dall'articolo 106 del TUB e i gruppi di intermediari finanziari previsti dall'articolo 110 del TUB, la normativa nazionale attuale prevede criteri in linea con quanto attualmente previsto dalla Circolare n. 272.

In sintesi, la disciplina oggi vigente in Italia si distingue da quella prevista dal RD e dalle Linee Guida EBA in quanto:

- in caso di approccio per debitore prevede:
 - una diversa soglia relativa (5% in luogo dell'1%);
 - la possibilità di effettuare compensazioni tra esposizioni scadute/sconfinanti e margini disponibili verso il medesimo debitore;
- in caso di approccio per transazione non prevede alcuna soglia;
- prevede che, per entrambi gli approcci (i.e. per debitore o per transazione), il conteggio dei giorni di scaduto inizi il giorno successivo la data di inadempienza, anche se essa ha un importo non rilevante. Il RD, per contro, prevede che il conteggio inizi solo quando l'ammontare scaduto eccede le soglie di rilevanza;
- non stabilisce alcun criterio minimale per l'uscita dalle esposizioni creditizie deteriorate;
- introduce trattamenti differenti per le esposizioni legate ad operazioni di *factoring* ed esposizioni verso amministrazioni pubbliche.

4. LA FISSAZIONE DELLA SOGLIA DI RILEVANZA

Come illustrato al par. 2, il RD consente alle autorità competenti di individuare una soglia di rilevanza espressa in termini relativi diversa dall'1% - nell'intervallo da 0 a 2,5% - quando ritiene che la soglia di rilevanza non corrisponda a un livello ragionevole di rischio.

La BCE ha svolto analisi quantitative nell'ambito dei paesi aderenti all'SSM, dalle quali non sono emersi elementi per giustificare uno scostamento dalla soglia dell'1% per le banche significative. È quindi orientata a definire una soglia pari a 1% ⁽⁴⁾.

Al momento la Banca d'Italia non ravvisa ragioni per fissare una soglia diversa dall'1%, anche considerato che uno scostamento dalla soglia prevista dalla BCE potrebbe porre un problema di *level playing field* tra banche significative e meno significative.

La Banca d'Italia non esclude, tuttavia, che per le banche meno significative possano emergere elementi ulteriori che possano giustificare una scelta diversa.

Sul punto, la Banca d'Italia invita dunque le banche a fornire evidenze statistiche robuste sulla ragionevolezza del livello di rischio ⁽⁵⁾ connesso all'eventuale applicazione di una:

- i) componente relativa della soglia pari all'1% (valore base RD);

⁽⁴⁾ https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/materiality_threshold.en.html.

⁽⁵⁾ Le analisi devono essere in grado di dimostrare come e in che misura la soglia eviti la manifestazione di eccessivi *default* tecnici e, al contempo, non determini un ritardo nel riconoscimento di debitori in effettivo stato di *default* (cfr. RD, articolo 3).

- ii) componente relativa della soglia pari a 1,5%;
- iii) componente relativa della soglia pari a 2%;
- iv) componente relativa della soglia pari a 2,5% (valore massimo RD).

Al fine di conseguire una visione olistica delle conseguenze determinate dall'attuazione del RD, la Banca d'Italia invita i rispondenti a fornire anche: *a)* evidenze qualitative e *b)* proprie valutazioni in merito ai riflessi che si avrebbero - secondo le diverse soglie di rilevanza sopra riportate - sul sistema economico-finanziario, sul capitale regolamentare e sull'*NPL ratio*.

Inoltre, la Banca d'Italia intende recepire integralmente le Linee Guida dell'EBA sull'applicazione della definizione di *default*. Considerata la significativa interazione tra queste linee guida e il RD, in particolare per alcune tipologie di esposizioni, si invitano i rispondenti a fornire anche evidenze quantitative aggiuntive per gli scenari da i) a iv) nell'ipotesi di applicazione congiunta delle GL e del RD.

In occasione della fissazione della soglia, la Banca d'Italia intende rimuovere l'orientamento in base al quale i *past-due* tecnici sono esclusi dalla stima dei parametri di rischio (*Probability of Default* - PD e *Loss Given Default* - LGD): ciò in quanto non risulterebbe coerente con lo spirito e gli obiettivi del RD e delle Linee Guida EBA 2016/07 ⁽⁶⁾.

La nuova disciplina si applicherebbe a partire dal 31 dicembre 2020, sia in caso di utilizzo della metodologia standardizzata, sia in caso di utilizzo dei modelli avanzati di tipo IRB. Fanno eccezione le banche significative che optano per un'adozione anticipata di RD e Linee Guida dell'EBA, per le quali le nuove disposizioni decorrerebbero dal mese in cui avviene il cambiamento dei criteri.

È opportuno che le banche avviino per tempo tutte le iniziative (organizzative, informatiche, ecc.) necessarie per un'adeguata adozione del RD e delle Linee Guida EBA.

La Banca d'Italia intende prevedere la medesima soglia di rilevanza per SIM e gruppi di SIM cui si applica il CRR e il RD e recepire integralmente le Linee Guida dell'EBA sull'applicazione della definizione di *default*. Anche questi intermediari sono pertanto invitati a fornire le medesime evidenze e informazioni richieste alle banche.

5. ADEGUAMENTO DELLE DEFINIZIONI DI ESPOSIZIONI CREDITIZIE DETERIORATE A FINI SEGNALETICI E DI BILANCIO

Con riferimento all'adeguamento delle segnalazioni di vigilanza individuali e consolidate non armonizzate delle banche le modifiche riguarderebbero esclusivamente le Avvertenze generali per la parte relativa alla "qualità del credito". In particolare, verrebbero introdotte le seguenti modifiche:

Circolare n. 272 del 30 luglio 2008 "Matrice dei conti"

- esposizioni diverse da quelle *retail*: adeguamento delle soglie di rilevanza relativa a quanto disposto dal RD (si rimanda per maggior dettagli al paragrafo 4) e introduzione di una soglia assoluta di 500 euro;
- esposizioni *retail* (approccio per singola transazione o per singolo debitore): introduzione delle soglie di rilevanza in valore assoluto (100 euro) e in termini relativi (si rimanda per maggior dettagli al paragrafo 4);

⁽⁶⁾ Cfr. Circolare n. 285 del 17 dicembre del 2013 - "Disposizioni di vigilanza per le banche", Parte Seconda, Capitolo 4, Sezione IV, paragrafo 6.

- rinvio a quanto previsto dalle Linee Guida EBA al fine di identificare le esposizioni creditizie da classificare come deteriorate; ciò implica, fra l'altro:
 - i) l'introduzione di un criterio minimale di uscita dalle esposizioni deteriorate”;
 - ii) l'allineamento del trattamento previsto per le esposizioni creditizie derivanti da operazioni di *factoring* alle Linee Guida EBA; il cambiamento delle modalità di calcolo dei giorni di scaduto, prevedendo che il conteggio dei giorni di scaduto inizi dalla data di superamento di entrambe le soglie di rilevanza, e rimuovendo la possibilità di compensare le esposizioni scadute e/o sconfinanti esistenti su alcune linee di credito con i margini disponibili esistenti su altre linee di credito concesse al medesimo debitore;
 - iii) eliminazione del trattamento previsto per le esposizioni creditizie rientranti nelle classi di esposizioni “amministrazioni centrali o banche centrali”, “amministrazioni regionali o enti territoriali” ed “enti pubblici” ai fini del calcolo di requisiti patrimoniali per il rischio di credito, e introduzione di un trattamento specifico per i soli crediti commerciali verso questi organismi secondo quanto previsto dai paragrafi 25 e 26 delle Linee Guida EBA;
 - iv) possibilità di applicare l'approccio per singola transazione anche limitatamente ad alcune tipologie di esposizioni al dettaglio qualora sia giustificato da prassi di gestione interna del rischio.

Circolare n. 115 del 7 agosto 1990 “Istruzioni per la compilazione delle segnalazioni di vigilanza su base consolidata”

Verrebbero automaticamente recepite le modifiche apportate alla disciplina delle segnalazioni statistiche di vigilanza individuali delle banche di cui alla Circolare n. 272.

Le modifiche introdotte nelle segnalazioni si applicherebbero a partire dal 31 dicembre 2020. Le banche significative che optano per un'adozione anticipata di RD e Linee Guida dell'EBA applicherebbero i nuovi criteri segnaletici a partire dal mese di adozione anticipata delle nuove disposizioni (⁷).

Come conseguenza diretta delle modifiche apportate alle definizioni di esposizioni creditizie deteriorate di cui alle segnalazioni di vigilanza, verrebbe modificata l'informativa qualitativa e quantitativa di nota integrativa (Parte E) sulla qualità del credito di cui alla Circolare n. 262 del 22 dicembre 2005 “Il bilancio bancario: schemi e regole di compilazione”.

Per ciò che concerne le disposizioni segnaletiche e di bilancio relative agli altri intermediari finanziari (Circolare n. 217 “Manuale per la compilazione delle Segnalazioni di Vigilanza per gli Intermediari Finanziari, per gli Istituti di pagamento e per gli IMEL”, Circolare n. 148 del 2 luglio 1991 “Manuale delle Segnalazioni Statistiche e di Vigilanza per gli Intermediari del Mercato Mobiliare”, Circolare n. 189 del 21 ottobre 1993 “Manuale delle Segnalazioni Statistiche e di Vigilanza per gli Organismi di Investimento Collettivo del Risparmio”, Provvedimento del 30 dicembre 2018 “Il bilancio degli intermediari IFRS diversi dagli intermediari bancari”), in linea con quanto sopra osservato in relazione alla fissazione della soglia di rilevanza e al recepimento delle Linee Guida sulla definizione di *default*, la Banca d'Italia intende effettuare modifiche analoghe a quelle previste per le banche.

⁷ Le modifiche in questione rilevano anche ai fini delle segnalazioni alla Centrale dei rischi limitatamente alla definizione della variabile di classificazione “qualità del credito” (Circolare n. 139 dell'11 febbraio 1991, Cap II, par. 12), già oggi strettamente connessa con la definizione nazionale di “esposizioni creditizie deteriorate” stabilita nella Circolare n. 272.